温铁军 著

中国经济出版社

中国农村基本经济制度研究

——“三农”问题的世纪反思

★ 农业部软科学1995年重点课题

★ 国家社会科学基金1997年度课题

★ 中国改革基金会1997年度课题

★ 本项研究获1999年部级科技进步一等奖

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

责任编辑 官永久
封面设计 白长江

ZHONGGUO NONGCUN
JIBEN JINGJI ZHIDU YANJIU

" SANNONG " WENTI DE
SHIJI FANSI

ISBN 7-5017-4634-6
9 787501 746347 >
定价：28.00元

F321
19

中国农村基本经济制度研究

——"三农"问题的世纪反思

农业部软科学1995年重点课题
国家社会科学基金1997年度课题
中国改革研究基金会1997年度课题

本项研究获1999年部级科技进步一等奖

中 国 经 济 出 版 社

图书在版编目（CIP）数据

中国农村基本经济制度研究/温铁军著．－北京：中国经济出版社，2000.1

ISBN 7－5017－4634－6

Ⅰ．中…　Ⅱ．温…　Ⅲ．农村经济－经济制度－研究－中国　Ⅳ．F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字（1999）第 76560 号

中国农村基本经济制度研究

温铁军　著

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街 3 号）

邮编：100037

北京师范大学印刷厂印刷　新华书店经销

开本：850×1168 毫米　1/32　16.25 印张　400 千字

2000 年 5 月第 1 版　2000 年 5 月第 1 次印刷

印数：0001－3000

ISBN 7－5017－4634－6/F·3519

定价：28.00 元

序　言

农村从1978年启动改革，到1984年全国确立了土地家庭承包制的当年就出现的“卖粮难”，引起农民自发调整种植结构，1985年粮食播种面积下降7000多万亩，产量减少了500多亿斤。这样一来，被大包干以后连续3年大丰收一度掩盖了的争论又尖锐起来。那时，我们在回答人们对“家庭联产承包责任制”的潜力是不是已经释放殆尽的疑问和对家庭经营到底“姓社姓资”的质询的同时也感到，农村需要建立和完善一个基本制度体系，来稳定与扩展农村改革成果。

后来，1986年最后一个“一号文件”发出以后，有些青年人提出创办农村改革试验区，进行以市场为导向的、有理论指导的改革。把涉及农村中长期发展的重大问题都放到试验区去试一试，成功了的，就总结推广；不成功的，风险也不大。

中央采纳了这个设想，1987年发了一个指导农村工作的“5号文件”就正式决定在全国有选择地开办一批改革试验区。当时挑选了几个有基层调查经验的中青年同志，组建了试验区工作办公室。我还提倡过，让试验区办公室每

年都组织一批青年学者下到农村去搞调查研究，每半年开一个工作会议，及时反映农村实际情况，开展经验交流。这样干了几年，确实能集中较多的信息和不少有创见的新思想，对农村政策研究很有帮助。如果坚持这样做，就会少犯错误，少走弯路。

试验区创立当时设计的项目中，土地制度、农村基层经济组织建设、乡镇企业制度、农产品流通和农村金融体制改革这5个方面是重点。现在，这本书把试验区的经验总结和理论研究结合起来，讨论农村基本制度问题，我很赞成。这个研究项目曾得到过3个基金资助，还获得了农业部的科技进步一等奖。看来还是得到了学术界好评的。

这本书的作者温铁军同志，也是从试验区一创立就参与其中的青年人之一。十几年，对谁都不是个短时期。当年的青年已经变成了中年。经验丰富了，认识也提高了，总结提炼写成书本出来，让后人了解个人这段难得的理论与实践结合的经历，也是有益的。

不过，我支持他把试验研究成果写成书出版的主要原因，还不在于肯定这个研究的水平有多高，而主要在于他从事研究工作表现的开拓精神，敢于向某些定式提出挑战。

比如，一般而言，土地本来应该是农业最基本的生产资料，是农村最主要的财产。他却强调：在城乡二元结构的体制矛盾制约下，随着农村人口不断增加，土地越来越成为农民的社会保障基础，只要政府不能完全解决9亿农村人口

的社会保障制度安排，土地就不能完全地体现生产功能。从这个判断出发进一步提出，大包干又是一种形成制度改变的交易：政府向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上的让步，换得的是农村集体自我管理和农民必须自我承担福利保障。因此，大包干以后我国农村形成的基本制度形态，还是有中国特色的“小农村社经济”。可见，兼有生产和福利这种两重功能的土地制度，是农村基本经济制度研究的首要问题。

又如，多数人赞成应该让农民获得完整的土地产权，他却以上百年的历史资料分析，说明公、私“两田”，和所有权、使用权“两权分离”，是长期存在的制度形式。解放前是所有权归地主，使用权向最有生产经营能力的自耕农集中；现在的所有权归村集体，使用权向农户平均分配。他还向人们提出一个反问，解放前50年有3次以平均地权为目标的土地革命战争；解放后50年有3次按人口均分土地的改革。那么从长期看是否可以认为，无论革命还是改革，都不过实现了农民对土地均分的诉求。由此他提出了一个观点：大包干这种制度的实质内容是“定额租＋均分制”。而且，人地关系越是紧张，土地私有化的制度成本越高。

记得10年前我曾经说过：“8亿人给2亿人搞饭吃，这个农业没有出路。”这话常被他用来解释上述问题，并且还演化出一个结论：“一切制度安排都不过是一定资源禀赋制约下相关要素结构变化的结果。”他的这本书列举了很多案

例和数据资料分析，就是要验证这个结论。这个结论尚待实践，也期待读者重新评价。

是为序。

杜润生

1999年12月16日于北京西皇城根

目　录

序言 …………………………………………………………………… 杜润生(1)

作者自序 ……………………………………………………………………… (1)

第一部分　导论:“三农”问题与制度变迁

第一章　农村基本经济制度的理论分析 ……… (19)
第一节　农村制度变迁研究的基本假设与理论框架 ……… (20)
一、假设、概念、定义 ………………………………………… (20)
二、理论框架 ………………………………………………… (23)
第二节　农村制度变迁的研究背景——两个基本矛盾分析 … (31)
一、基本国情矛盾与土地问题 ………………………………… (31)
二、基本体制矛盾与农产品购销问题 ………………………… (38)
第三节　主要问题——资源紧约束下农户经济的特征 ……… (41)
一、人地关系紧张的资源约束更加严峻 ……………………… (41)
二、劳动替代资本投入 ……………………………………… (43)
三、土地生产率高、劳动生产率低 ………………………… (44)

第二章　农村制度变迁的外部制度环境问题 …… (47)
第一节　国际贸易对小农经济条件下农业生产的影响 …… (47)
一、粮食周期问题 ………………………………………… (47)
二、世界贸易组织谈判对我国农业的影响 ………………… (49)
第二节　改变农业外部条件的农村城市化 ………………… (55)
一、城市化滞后于工业化、城乡人口比例结构调整滞后于

产业结构调整……………………………………………（55）
二、城市化会降低粮食压力……………………………（56）
三、股份合作制比股份制更有利于解决农村城市化中的
产权问题……………………………………………（58）

第三章　农村基本经济制度试验研究……………（60）
第一节　产权制度与经济主体……………………（61）
一、土地产权的进一步完善……………………（61）
二、股份合作制与稳定家庭承包制……………（62）
第二节　农业规模经营与产业化…………………（63）
一、抗衡价格风险周期的农业适度规模经营……（63）
二、农业产业化…………………………………（66）
三、政策建议……………………………………（68）

第二部分　旧中国的农村基本经济制度问题

第四章　内生性的制度安排："两田制"和
"两权分离"……………………………………（73）
第一节　旧中国的土地占有关系…………………（74）
一、人地关系紧张是土地制度变迁的重要前提……（74）
二、民国以后的土地占有关系的阶级分析…………（77）
三、按农村土地占有数量划分等级的调查与分析……（83）
四、公田性质和数量……………………………（85）
五、旧中国佃农与其他农户所占比重基本稳定……（89）
六、土地占有关系的变动趋势…………………（91）
第二节　土地租佃关系与地租率…………………（93）
一、土地使用权的变动趋势……………………（93）

二、地租和地租率 ………………………………………………… (97)
第三节 农村赋税 ………………………………………………… (100)
一、农村赋税增加的外部原因 …………………………… (101)
二、农业税(田赋)及附加税 ……………………………… (102)
三、赋税预征与苛捐杂税 ………………………………… (105)
四、启示 ……………………………………………………… (107)

第五章 旧中国农业的商品化与相关制度问题 … (108)
第一节 旧中国农业的商品化和农民收入的货币化 ……… (109)
一、农业种植结构的市场化调整 ………………………… (109)
二、农业的商品率和农村经济的商品化 ………………… (112)
第二节 商业和金融资本对农业的剥夺 ………………… (119)
一、旧中国的"统购统销"和工商业垄断的形成 ………… (119)
二、商业资本对农民的剥削大于地租率 ………………… (119)
三、农村借贷关系与金融资本活动 ……………………… (127)
四、启示 ……………………………………………………… (135)

第三部分 从合作社、集体化到村社集体经济

第六章 农村集体经济制度形成的原因 ……… (141)
第一节 农业合作化的产生 ……………………………… (141)
一、背景之一:建国初期的国际形势变化 ……………… (142)
二、背景之二:土改以后的国内经济矛盾 ……………… (147)
第二节 统购统销和合作化成为长期制度的原因 ……… (157)
一、"合作化"解决的是政府与农民的交易成本问题 …… (157)
二、统购统销与合作化演变成为农村的基本制度和组织载体 ……………………………………………………… (160)

三、农业集体化的两重性 …………………………………（165）

第七章　从合作社到人民公社 ……………………………（169）
第一节　集体化高潮的形成……………………………（170）
一、国家工业化的资本积累方式 ……………………（170）
二、工农产品剪刀差 …………………………………（172）
三、组织制度变化 ……………………………………（178）
第二节　公社化的问题与政策调整……………………（203）
一、针对人民公社问题的体制调整 …………………（204）
二、“自然灾害”引起的政策调整 ……………………（214）
三、农村基本经济制度相对稳定的内在机制 ………（215）
四、城乡二元体制矛盾的形成与相关制度安排 ……（220）

第八章　对农村集体化成败得失问题的研究 ……（227）
第一节　关于集体经济问题的讨论……………………（228）
一、长期争论的问题并没有解决 ……………………（228）
二、关于集体经济的问题 ……………………………（233）
第二节　农村集体化时期的台账分析…………………（236）
一、资料的收集与整理 ………………………………（236）
二、生产费用账户和劳动力投入 ……………………（238）
三、收入与分配变动分析 ……………………………（241）
四、投入产出关系分析 ………………………………（246）
五、工副业发展分析 …………………………………（247）
六、初步认识 …………………………………………（248）
第三节　对农村集体化问题的访谈调查………………（248）
一、调查简介 …………………………………………（248）
二、农业生产发展 ……………………………………（250）

三、农村生产关系变化 …………………………………… (254)
四、集体经济组织管理和劳动监督 ………………………… (258)
五、其他问题 ……………………………………………… (268)

第四部分 “大包干”以来的制度创新

第九章 以土地产权为核心的农村财产制度 …… (275)
第一节 土地与财产制度的变迁过程 ……………………… (276)
一、大包干的实质内容及其引发的新问题 ……………… (276)
二、新中国成立后农村土地制度的四次变革 …………… (279)
三、家庭承包制与两权分离的财产共有制 ……………… (284)
第二节 理论和现实问题的讨论 …………………………… (289)
一、家庭承包制引起的理论讨论 ………………………… (289)
二、分户经营以后现实问题的讨论 ……………………… (292)
第三节 制度试验 …………………………………………… (297)
一、以完善和稳定土地家庭承包关系为目标的产权制度改革 …………………………………………………… (298)
二、土地适度规模经营 …………………………………… (303)
三、土地流转 ……………………………………………… (305)
四、山地制度建设 ………………………………………… (313)
五、农村土地资本化与财产关系重建 …………………… (315)
第四节 初步认识:制度问题与解决办法 ………………… (320)
一、制度建设是一项长期的任务 ………………………… (320)
二、耕地制度 ……………………………………………… (323)
三、非耕地制度 …………………………………………… (325)

第十章 农村基层经济主体及相关制度建设 …… (326)

第一节 组织结构与经济主体的变化 …………………………… (328)
一、农村基层组织和经济主体的体系结构变化 ………… (329)
二、农村经济主体的行为变化 ………………………………… (337)
第二节 农村改革以来的农业投入与农户行为分析 ……… (340)
一、问题的提出 ……………………………………………… (340)
二、农户经济行为研究 ……………………………………… (343)
三、农业投入的增加情况 …………………………………… (347)
四、农户成为投入主体之后的结构问题 ………………… (351)
五、农户投入机制分析 ……………………………………… (354)
六、农户经营兼业化问题 …………………………………… (360)
七、不同类型农户农业投资的计量经济分析结果 ……… (363)
八、初步认识:加强制度建设,提高农业规模 …………… (369)
第三节 农村基层经济组织多样化发展及其相关制度建设 …… (372)
一、问题的提出 ……………………………………………… (373)
二、基本国情与农村基层经济组织建设的理论问题 …… (377)
三、农村社区经济组织制度建设的基本内容 …………… (379)
四、专业合作经济组织与产业化经营 …………………… (393)
五、几点认识 ………………………………………………… (408)

第十一章 农村基层的税费分配制度 ………… (409)
第一节 农村税费制度演变与农民负担问题 ……………… (410)
一、农业税费制度的历史特征 …………………………… (411)
二、改革以来农业税费制度的变化 ……………………… (419)
三、现行农业税费制度运行中的问题 …………………… (422)
第二节 农村税费制度改革试验 …………………………… (426)
一、农业税费"征收办法"改革的试验过程 ……………… (427)
二、税费改革试验的教训 ………………………………… (432)
三、"试错"的启示 ………………………………………… (436)

第三节 进一步深化农业税费制度改革的思路和操作办法 …（439）
一、改革的基本思路 ……（440）
二、农村基层的制度创新 ……（441）
三、深化税费制度改革的原则和内容 ……（442）

附录

附录一 参考文献 ……（447）
附录二 第二部分“旧中国的农村基本制度问题”附表 ……（449）
附录三 第三部分 从合作社、集体化到村社集体经济调查附件及附表 ……（455）
1. 河北玉田县林南仓乡十一村流动资金整理说明 ……（455）
2. 河北玉田农村调查附表(流动资金与投入) ……（456）
3. 河北玉田农村调查附表(固定资产与分配) ……（462）
4. 贵州湄潭农村调查附表 ……（465）
5. 广东、河北、贵州农户访问选辑 ……（466）
附录四 第四部分“大包干”以来的制度创新 ……（494）
1. 贵州湄潭土地制度变革的成效分析 ……（494）
2. 山东平度土地制度改革的成效分析 ……（498）
3. 江苏苏南地区土地规模经营成效分析 ……（501）

后记 ……（504）

作者自序

重新解读我国农村的制度变迁

纵观百年中国，人们不难发现：前 50 年中历经三种政权，发生了三次“土地革命战争”。而新中国建立后 50 年尽管国内无战乱，但也仍然发生了三次以按社区人口平均分地为实质内容的改革。

由此可见，无论是三次革命还是三次改革，百年农村基本制度变迁的实质已经跃然纸上：以农民为主体、以“平均地权”为内容。

新中国三次农村土地制度变革分别为：1949 ~ 1952 年的土改，1978 ~ 1984 年的“大包干”，1997 ~ 1999 年落实“30 年不变”的延包政策。每次的间隔不过 20 ~ 30 年，也不过就是大约一代人罢了。这就难免使人困惑：假如外部条件难以改变，我们能否改出这样每隔二三十年就不得不“再来一次”的恶性循环？

与建国前相比，新中国农村经济制度的资源约束不仅是刚性的，而且越来越严峻，50 年间农村人口从 4 亿增加到 9 亿，人均耕地面积相应减少了一半多。结果是：人地关系越紧张，土地承担的对农民人口的社会保障功能就越大于生产功能，也就越得体现公平原则按人均分。于是，中国农地通过这样几次按人均分之后，就接近于全面“福利化”了。而当土地这个农业第一要素已经演化成了 9 亿农民安身立命的福利基础、并被各种长期政策固定下来之后，人们却又无可奈何地发现：我国户均只有 0.41 公顷的家庭农场，没有可能在 WTO 原则约束下与国际上平均数百公顷的大农场竞争①，更惶论农业的

① 温铁军，“中美 WTO 谈判中的农业条款对我国的影响”，中国社科院世界经济政治研究所《国际政治经济评论》1999 年第 4 期。

现代化了！

并且，由于政府与高度分散的、细碎的、兼业化的和剩余很少的小农经济之间交易城本太高，也难以有效管理。于是，原来已经列人改革计划、并且一度初试市场化改革的国有粮食系统和供销社系统，由于至今仍然是惟一能够自上而下贯彻政府农产品收购和价格政策的组织，所以就需要继续替政府解决与分散农民的交易问题（虽然交易费用并不低）。这使得政府尽管明明知道这些部门自身问题越来越多，但就是离不开它们。

这方方面面的复杂情况使我们进一步认识到：我国农村任何过去的、现在的和将来的制度安排，其实都不过是宏观环境制约和要素结构变化的结果。

我在多年的调查研究中，也多少读了几本书，于是感悟到：无论是通过革命，例如解放前的“三次土地革命战争”；还是通过改良，例如“大包干”或者“股份合作制”；总之农村最终形成的基本制度，必然得要取决于我们这个人多地少、农民人口占多数的国家的某种“内生性变量”。换言之：中国农村发展的必然趋势和基本模式，既不可能是外生变量决定的，也不可能移植外国的，因此，对于我国农村问题的认识就不能照搬外来的理论去解释。

1987年农村改革试验区创立之初我曾经提出：中国应该研究的是农民、农村和农业这“三农”问题，而不是单一的农业经济问题。尽管现在我们有幸看到，当年提出的“三农”问题已经得到广泛共识。但我当时的大胆质疑，确实出于我并没有意识到这是对农业经济科学已经形成的理论体系的挑战。好在我原本不是理论工作者，自己没有“本本”，因此能够不断虚心向理论界学习，并有特殊条件在自己从事的农村试验区中身体力行，才更明白读书易而实践难。这个认识过程也就要求我只能从脚下这块热土出发，进行从实践到理论的研究。有鉴于此，本书讨论农村问题的方法，也就与一般规范研究不同。

90年代下半期以来人们看到：一方面，过去毁誉参半、但仍然被政策文件肯定为“异军突起”的乡镇企业，近年来正在金融、税收和政治环境不断恶化、大面积推行“股份制”改革之中，逐渐脱离过去承担的、替代政府的“以工补农”和缓解农村剩余劳动力的就业压力等职能。农民的非农收入随之下降，大量过剩劳动力于是在全国涌流（甚至流向世界）；城市于是惊呼流动人口犯罪为主的“第五次刑事犯罪高峰”。另一方面，农村小城镇本来已经静悄悄地搞了十多年，当它现在才终于被当作“小城镇、大战略”而予以肯定的时候，却已经很难再像开始不引人注目时那样起到集中乡镇企业和吸纳农村人口的战略作用了①。

近年来下乡调查的人常常听到：农户家庭经营在种植业上已经是负收入了，乡镇企业改制后也不能补贴农业了，农民外出打工越来越困难了，高利贷死灰复燃了，农民承担的税费征收越来越沉重了，农村的社会矛盾越来越尖锐了，基层组织的控制能力却越来越弱了……但愿这些情况只是危言耸听，我们也不必杞人忧天。

出于现实意义，农村基本制度变迁的研究不仅应该针对关系农村稳定和农业可持续发展的重大问题，而且应该有助于人们对“有中国特色的社会主义初级阶段理论”的理解；尤其是应该对大包干以来兼顾了各种不同意见的四句政策语言② 和现在已经重新修改过的文件提法奠定科学的理论解释。我们也看到，在农村发展决策

---

① 温铁军，“地方政府资本的原始积累与土地的农转非”，《管理世界》，1996年第4期。

② “统分结合，双层经营，稳定家庭联产承包责任制，发展壮大集体经济”这4句中央农村工作部门之外的人常常感到语焉不详、但我们必须重复的政策语言，是融合各种不同的、甚至对立意见的表述。自从1984年的第三个一号文件全面肯定了农民创造的大包干以来，历年的中央农村工作文件都必须把这4句话一字不改地写全，直到1998年的十五届三中全会才修改为：“以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度”（参见《中共中央关于农业和农村工作的重大决定》第7－8页，人民出版社，1998年10月）。

领域的研究上，这种通过文件语言表述的农业基本政策，从来就因其与国家法律和外部制度环境的差别而不断引起争论。农村改革20多年了，争论不仅没有结束，而且由于资源禀赋这种宏观环境对制度变迁的制约日益严峻而不断深入着。

一、农村基本经济制度问题的提出

早在1986年，当时中央和国务院的农业与农村经济政策的主管部门就讨论过，是否有必要在“大包干”全面推开之后，适时提出相应的“农村基本经营制度建设”作为今后一个时期农村改革与发展的主要政策内容。

那时讨论这个问题的背景有两个[①]：其一是由于1984年粮食大丰收形成“卖粮难”压力下进行的农产品流通体制改革，又在1985年接踵而至的粮食产量下降压力下进退两难，由此导致对“第二步”农村改革内容产生分歧；其二，农村政策部门自身并不以大包干所创造的农产品产量增长自诩，认为“包产到户所解决的问题，远不如它引发出来的问题更多”，并且在1986年开展了在“国民经济成长新阶段”的农业和农村经济如何进行组织创新和制度创新的讨论，亦即“后包（后包产到户的简称）”问题的讨论。

在这种背景下，曾经在我国农村改革中起重大推动作用的“中共中央1号文件”到1986年为止共发布了5个，此后则不再发布。1987年发布的中共中央5号文件系统阐述了今后农业和农村经济改革与发展的总体思路，并且强调了在全国有选择地建立涵盖农村改革与发展为主要内容的“改革试验区”，有目的地进行分类指导、分区突破、弱化改革风险的政策性试验。这种把自然科学的对比试

① 参见杜鹰、温铁军等主编，《认识与实践的对话》一书中的“开篇”，中国农业出版社1997年12月第1版。

验方法应用于我国农村改革实践的做法，最初是由国务院农村发展研究中心的发展研究所在安徽阜阳地区蹲点调查时，于1986年搞起来的。当时参与其中的，是杜润生带领下以段应碧、周其仁、陈锡文、杜鹰和卢迈等为首的一批中青年知识分子。作者对他们这种深入基层的首创精神一向敬佩，并有幸从1987年4月开始长达11年地参与和组织了这项社会科学试验工作。近年来虽然很多试验项目不尽人意甚至中辍，但我至今仍然认为，当年参与这项工作、能够深入农村基层搞调查的研究人员提出的有创见的试验方案和研究报告，对提高中央农村政策研究的科学化程度有重大影响。

进入90年代以来，我们在农村改革试验区的实践中不断加深了对后包问题的理解，尤其是在1992~1993年初步总结部分试验区从单项试验逐步发展为综合性制度创新的改革经验时，结合农业与农村经济面临的不断恶化的资源紧约束和市场经济的挑战，日益感到单项改革实在已经不能解决农业和农村经济面临的复杂矛盾，确实有必要重新提出1986年曾经讨论过的以农村基本制度建设为主题的综合改革，建立必要的组织制度体系来稳定大包干以后近20年中逐渐形成的农村经济秩序，保证农业的可持续发展。不过当时对于到底应该提"农村基本经济制度"还是"农业基本经营制度"把握不准确。于是，经过汇报讨论和多方征求意见，在1994年的中央农村工作会议文件中，"农业基本经营制度建设"被作为深化农村改革的第一项内容正式提出。

随后，由于中央农村工作会议文件中把我们提出的有关农村制度创新的建议，明确为"农业基本经营制度建设"，为了丰富政策理论储备，我们向农业部软科学申报，把"中国农业基本经营制度研究"列为1995~1996年度重点课题。不过，课题组在研究中仍然把农村基本制度变迁作为研究主题，在那时的研究中，课题组建立了"两个基本矛盾和两个历史阶段"的分析框架，初步提出了在政策领域中以"三农问题"替代"农业经济问题"的一系列值得讨

论或者引起了一些争论的观点。主要认为：在人口增长压力下“人地关系高度紧张”的基本国情矛盾不可能缓解，迫使基层村社内部形成土地均分制，这就客观上形成了不可能完全排他的产权[①]，这不仅是政策概念上的“两权分离、双层经营”得以实现的内在前提，并有可能形成小农村社经济内部化的经营制度和不同形式的合作经济组织。现在我们有幸看到，当年引起同仁争论的“小农村社制”和村社内部土地产权“不完全排他”等观点，正在逐渐得到认同。

随着课题研究的深入，我对农村基本制度问题逐渐有了更深更广的、更有历史感的理解，认为所做的课题还是应该定名为“农村基本经济制度研究”。现在经中国经济出版社大力支持，我把这十多年的试验研究成果整理成书，以期引起进一步的讨论。

二、主要研究成果

此次成书时，我把课题研究报告重新改写为4部分：

第一部分是农村基本经济制度问题综述，指出人地关系高度紧张的基本国情矛盾随人口倍增而更加严峻，资源紧约束使农村的基本经济制度安排不可能再有条件趋向私有制，于是大包干以后在土地占有关系上出现了比解放前的两权分离更进一步的产权两级构造，农户私有财产和其他经济成份财产比例上升，使农村财产关系复杂化。

在向市场经济转变的改革中，地方政府开始了新的地方工业化资本积累，代表城市垄断经济的涉农商业和金融资本仍然继续从农业提取剩余。农业的商品率和土地产出率提高，但在劳动力严重过

① 我在1995年向农业部软科学基金提交的课题主报告中，把这种村社对外排他、而对内则表现为集体与农户共享的土地产权称之为“产权两级构造”。

剩的作用下劳动生产率几乎不变，而且农业主产品需求弹性下降又使供给波动加剧；于是，农民在满足温饱目标之后在市场化压力下转向追求农业外部的现金收入最大化，在土地要素不变而资金和劳动投入可替代的影响下[①]，传统小农经济的"劳动替代资本"投入的内在行为机制正在逐渐自发改变；于是我们在10年试验的基础上提出，利用、改造传统组织制度资源形成农业基本经济制度，由于能够在资源约束不变的压力下有效地扩大农业内、外部规模，弱化市场风险，而可能成为农业可持续发展的基本制度保障。

第二部分是对解放前土地占有、租佃、借贷和税费等农村基层各类经济制度的历史资料的整理分析。从资料研究中我提出的主要观点是：

在清末以来人口超过4亿的压力下，人地关系已经不可能改善，于是在地租率畸高的条件下，出现了我国农村特有的土地占有权与使用权的"两权分离"，在使农业资源得到相对合理配置的同时，也形成了小农村社经济内部的劳动替代资本投入的积累机制和分家析产使土地无限析分的不规模问题，因此不可能与国家追求工业化的目标相适应。

在城市工商业兴起的拉动作用下，农业的商品率有所提高，这就为工商业和高利贷资本超额剥夺农业和农村经济创造了机会，正是由于工业化进程中分散的小农剩余被过量剥夺，农民才因此大量破产，社会矛盾才因此激化。

第三部分是对集体化时期农村基本经营制度的有关文件整理和实证调研分析。这部分研究指出：

---

① 杜鹰和白南生等著《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》，其中第六章"农村劳动力外出就业对农业的影响"应用不同地区人户调查数据分析了劳动力与资金在农户家庭经营内部是可以相互替代的。资金少的农户以外出打工收益投入农业，出现了资本对劳动的替代。

相对于所有权而言，土地使用权的变动对农村基本制度的形成有更大的影响。集体化产生于国家工业化进行资本积累和城市工业品占领农村市场的需要，而不是农业生产力发展的需要。

集体化在农业上并不成功，其原因除了理论界提出的组织费用和监督成本过高之外，主要在于农业生产力水平过低和工业化已经大量提取农业剩余的条件下，人口增长对农业有限的剩余分配越来越形成压力，而当以村社人口为先决条件的收益分配不可能对劳动投入形成激励的时候，就出现了劳动力普遍消极怠工。长期以来传统小农经济条件下，由于劳动力无限供给而形成的不计代价的“劳动替代资本”投入的内在机制，就在劳动工目和工分“虚增”而有效劳动投入下降的情况下，不可能再对稳定农业生产起主要作用。

第四部分是对改革开放以来农村经济制度问题的分析。主要内容为：土地制度与财产关系、农村基层经济主体建设与农户行为以及农村税费分配制度等部分。

三、研究思路和观点的形成

中国近一个世纪以来受西学影响逐渐形成的思想理论体系，一直就有一个源于西方的科学及其背后的科学哲学，如何与中国的实际和中国的传统理论相结合的问题。在当代中国社会科学理论研究中居于绝对地位的马克思主义政治经济学，客观上也有同样的外来理论与中国实际相结合的问题。因为中国至今还是一个农村人口占绝对比例的农民国家；无论什么思想理论，都必须合于国情。

1. 中国近代农民革命的基本脉络

中国革命实际上是农民革命，中国的三次国内战争又被称为三次“土地革命战争”；而土地制度问题同时正是农业的稳定与农村基本经营制度问题研究的基础内容。

孙中山早在发动旧民主主义革命之初所提出的纲领中，就以平

均地权为重要内容之一。但是不久之后他就认识到：中国农村社会的不平等其实只有“大贫与小贫之分”。于是，发动不起农民革命的孙中山转向联络“会党”起义，最终还是使旧民主主义革命沦为被军阀利用的割据战争。

青年时代的毛泽东在20年代做农村调查时写出“湖南农民运动考察报告”，在充分肯定“痞子运动”的基础上，形成了“中国社会各阶级分析”的理论依据。后来他在早期的左倾路线影响下，在秋收起义、建立井岗山根据地的历程中，也一度尝试开展“打土豪分田地”来平均地权；其后不久，他就因为山区小农剩余太少、不足养军，而改变为“斗土豪、筹粮饷”，并因此受到左倾路线把持的中央的严厉处分。此后井岗山和其他根据地虽然也因此“扩红”30万而“苏维埃”式的革命终于未果。再后来，红军历经艰苦长征后仅以3万军力在陕北贫瘠的乡村立足，以“延安山沟里也能出马克思主义”战胜了王明从莫斯科照搬的苏式教条主义并终成正果，究其原因（排除抗日战争这个外因），把“分田地”改革为“减租减息”，把“打土豪”改革为承认“李鼎明先生是个开明士绅”，亦即保持农村基层传统的社区精英自治，应是其中的关键。《毛泽东选集》中的“两论”和“改造我们的学习”，就是中国共产党同共产国际支持的左倾路线的“本本主义”和王明带来的苏式教条主义斗争的产物。

2. 对传统农业社会特殊性的认识

中国知识界自新文化运动到40年代曾经有过一次较深刻的反思。一批注意研究国情的学者提出“亚细亚生产方式”或称“亚细亚形态”的问题引起讨论。其意在于引证马克思晚年自省对亚洲古代社会认识不足，因而不能以自己源于摩尔根和达尔文的有关论点，来分析中国不同于西方五个历史发展阶段的特殊性。这本来对于中国的社会科学研究的本土化是一线希望的曙光；因为以原始灌溉农业为生存基础、以“群体（'家庭）”为社会基因的东方古国，

其社会发展过程的确有别于以原始狩猎、采集和畜牧为生存基础、以“个体”为社会基因的西方①。通过在瑰集了人类文化遗产的纽约“大都会”博物馆、伦敦大不列颠博物馆和巴黎的卢浮宫，认真地对历史文物做观察对比，我认为人类从原始氏族共有制社会向古代封建国家制的社会过渡的历程，东西方差别十分明显。因为人类在原始社会的生产方式的不同，形成了不同结构的社会；西方是以个体为基因的社会，东方尤其是中国，则是以群体为基因的社会。中国第一个国家政治形态“夏朝”，产生于“夏禹”带领农业氏族公社对黄河水害的成功治理，而非阶级压迫和战争掠夺，当然也就不会有类似西方的奴隶制国家。

但30~40年代那次讨论的结果是，随着这批学者被打成“托派”，学术界对于马克思主义的历史唯物主义如何与中国国情相结合的深人讨论也因之中辍；而曾经在理论界起过重大作用的《奴隶制时代》，由于明确了中国也与西方完全一样，存在包括奴隶制社会形态在内的5段论进化模式，而备受赞赏。同理，有些经济学家后来执显学之牛耳，当与他们在农村调查中提出“不足10%的地主、富农占有80%的土地”这样的重大判断，从而为大规模土改提供了理论依据有关。但是，本课题对19世纪初以来的实地调查按时间排序的研究已经证明：尽管土地占有绝对不平等，但在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约之下，土地所有权是不可能向少数人集中、而且是表现为逐渐分散的；于是出现了“两权分离”，土地的使用权在向生产能力最高的自耕农（富农和中农）集中，从而使农业资源得以相对优化配置。进一步对农业的商品化和农村借贷关系的结构分析发现，实际上中国近现代史上最主要的社会矛盾，是高利贷和工商业资本与农民的矛盾；所反映的本质，还是一个发展中国家的发展问题；亦即城市化和工业化如何从高度分散而

① 参见吴泽所著《东方社会经济形态史论》，上海人民出版社，1993年10月第1版。

且剩余量太小的小农经济提取积累的问题。

3. 国家工业化的原始积累及其从农业提取剩余的制度安排①

在80年代初的改革开放之前，中国曾经历了从50年代初到70年代末近30年的国家工商业资本原始积累过程。其主要方式是：在国家高度集中的计划经济体制下，全额占有城乡各种资源；全环节控制工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等全部经济过程，从而由中央政府占有城乡劳动者的全部劳动剩余价值，然后通过国家财政的再分配，转化为城市工业资本的原始积累。

近30年的国家工商业资本原始积累过程，相对于清朝末年以“洋务运动”为代表的封建主义工业化和民国中期以官僚资本为主的资本主义工业化而言，应该说是一次政府主导的国家工业化的成功范例。在我们这个落后农业国进入现代化的特殊历史阶段，中国农民为此付出了必要的巨大代价。新中国政府追求工业化之初面临的基本矛盾，仍然是小农经济对于现代化的天然反动，与清末和民初并无二致，除了土改使地权在村社地域范围内完全私有而且更加分散化之外。在农业剩余过少而且高度分散的小农经济条件下，政府通过建立“统购统销”的流通体制和“集体化”的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业稳定获得低价原材料供应和工业劳动力简单再生产的食品供给。而在城市，则是以非商品交换的计划体制的内部分配，通过低工资和消费品的计划配给方式，来获取城市工人劳动的剩余价值，转化为国有工业扩大再生产所需要的投入。正是通过这种高度集中垄断的资源经济控制方式，保证了中央政府在不到30年的工业化进程中，多数年份都能形成高达30%～40%的积累率，使中国从50年代初期一个工

① 温铁军，“三农问题的世纪反思”，《读书》1999年第12期。

业产值和城市人口均仅占15%的典型农业国，在既缺乏外部市场又几乎无外来投资的恶劣的国际环境中，发展成为工业产值达70%以上、产业门类齐全和专业分工细致的初步工业化国家。

4. 集体经济的问题与农村改革的历程

我对"集体化"时期农业生产经营和分配制度进行的研究过程中发现，导致其解体的主要原因就在于：小农经济条件下农民可以不计代价地以"劳动替代资本"投入的内在机制，不再有条件发挥作用。因为在集体经济内部，一方面按人口平均分配生活资料的利益机制实际上鼓励增加人口、压抑劳动投入，另一方面城乡二元结构压抑城市化发展，按照当时的中央文件规定，人民公社内部向非农产业转移的劳动力又不得超过5%，直接从事农业生产的小队一级也没有产业结构调整的权利。于是，尽管账面上社员的工作日和工分都不断增加，但其实际投入的有效劳动却在不断减少。集体化时期农业的劳动生产率不仅没有增加，反而有所下降。因此有的研究从这个现象出发进行实证分析，认为集体经济由于监督成本太高而难以维持也不无道理。但是无论怎样分析，如果人地关系高度紧张的基本国情矛盾没有根本缓解，那么在其制约下，只要打破了内部化的农户家庭经营方式就必须得计算全要素生产率，土地和其他要素投入难以增加因而必然使农业劳动力投入的边际报酬递减，农业的劳动生产率也就难以提高。于是还得恢复家庭经营，只要人地关系不改善，维持农业还是只能靠传统小农"以劳动替代资本投入"的内在行为机制。

农村以恢复农民地权为实质内容的产权改革曾经在60年代初和80年代初两次提出。第一次只是通过"自留地"、"拾边地"以及部分开放集市贸易，给了农民对"集体化"的有限的退出权。第二次大包干的成功在于几乎给了农民完全的退出权，在承包经济内部形成了新的财产制度，由集体直接占有并且经营的财产只占总量的4%。于是，正如胡耀邦所形容的"一镢头刨了个大金娃娃"，

中国农业在1982～1984年农民重新获得土地使用权之后，突然打破粮食产量长期徘徊、农产品供给长期匮乏的局面；农民收入增加使农村消费突然上升到全社会商品零售总额的64%，农村市场拉动消费品生产增长和产业结构调整，国民经济危困局面得以随之解脱；由此，被称之为“社会主义自我完善”的改良运动随之全面开展，中国也终于出现了令全世界瞩目的经济发展成就。

5. 市场经济条件下农业的稳定发展只能依靠制度建设

农村改革20年来，对农业稳定性起主要影响的内部因素，是小农在市场经济的压力下逐渐从追求生存和温饱为目标转向追求收入最大化目标，过去农民不计算资本报酬和地租收益，以不计代价的“劳动替代资本”投入从而稳定地从事农业生产的行为机制，正在朝与过去相反，但却是适应市场经济的方向进行结构性改变。在土地要素投入不可能增加而资金和劳动投入愈益可替代的影响下，农民正在因为其劳动力价格已经事实上由市场决定而逐步改变传统的“劳动替代资本”投入的内在行为机制。80年代的乡镇企业就业和90年代的“民工潮”，都一度因就业结构调整使农业劳动生产率提高。但是在城市改革滞后、农业过剩人口难以转移、城市化率几乎不变的制约下，农业主产品需求弹性下降而使供给波动加剧。应该认识到：农民按照市场需求调整产业结构所形成的种植业内部不断加大的级差地租，单靠提高粮食价格是难以弥平的。

而外部因素，一方面仍然是城市工商业资本和金融资本继续从农业提取剩余的老问题；另一方面是城乡对立的二元结构使“人地关系高度紧张”的基本国情矛盾更为严峻。从本世纪末1997～1999年的农村家庭经营的收益看，无论东部还是西部，农户家庭经济内部资金和劳动力的投入产出比值，都已经连年出现负值。

对此我们认为，中国农业和农村发展已经不再有“一镢头刨了个大金娃娃”式的短期高效改革了，而且任何决策选择都可能是“两害相权取其轻”的次优选择。只能一方面以城市化或者农村小

城镇建设打头的城乡人口结构调整，来缓解基本国情矛盾；另一方面可以通过加强农业内部借助传统制度资源的基本制度建设，来提高小农村社经济条件下农业的内外部经营规模。这样才有可能以较低的成本，逐步完成我国农业和农村经济从传统向现代进步过程中的制度变迁。

作　者

1999 年 12 月于北京

第一部分

导论："三农"问题与制度变迁[①]

在1987年农村改革试验区创办之初的有关讨论中我曾经提出，微观农业经济学理论可能不完全适合指导中国农村政策研究，因为我们所面对的主要是农民、农村和农业这"三农"问题。十几年之后，从事农村政策调研的人们对"三农"问题已经形成共识。因此我把综述性质的第一部分定名为"'三农'问题与制度变迁"。

如果我们把农民问题、农业和农村经济的微观研究置于国家制度变迁和资源环境制约的前提之下，从国民经济发展的宏观高度看中国的问题，就可以形成一个研究农村制度问题的前提性的假设：中国的问题是"一个资源禀赋较差的、发展中的农民国家，通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化的发展问题"[②]。在这个前提下看中国的"三农"问题，需要借鉴的理论主要是发展经济学和制度经济学。根据这个前提，我们提出的研究思路初步构成了一个因果相关的发展过程：

——中国这个人均资源有限、小农经济高度分散的发

① 本书的第一部分由温铁军综合1995年以来所承担的3个课题的研究总报告，结合其他课题组成员的讨论意见和各分报告内容起草。

② 温铁军，"小农均平地权与农业规模经营"，《战略与管理》，1997年第3期。

展中人口大国，解放前农村就是以“两田制”和“两权分离”为土地制度的主要形式；造成农村衰败、农民革命的主要矛盾是工商业和金融资本在农业商品化进程中对小农经济的过量剥夺。

——解放后在地缘政治环境险恶和没有外部市场的国际环境压力下，政府不得不放弃既定的“新民主主义”道路，选择了复制翻版式的重工业优先的国家工业化战略；国家工业化只能从农业提取资本的原始积累，而政府与土改以后形成的分散小农经济之间交易成本过高，于是政府利用农地“产权残缺”的制度条件发动农业集体化。

——重结构的工业必然产生“资本增密、排斥劳动”的内在机制，城市工业因此不能吸纳就业，形成了包括“工农差别”的城乡对立的二元结构；在这个基本体制矛盾制约下农业人口不断增加，而且只能滞留农村，资本流入城市工业，农业资源禀赋进一步恶化。

——国家通过人民公社政社合一和统购统销体制，确实能够强制完成“工农两大部类交换”，以剪刀差从农村提取积累，但却使农业成本提高，收益相对下降；由于集体化内部人均农业剩余减少到难以维持简单再生产，不得不形成以社区人口的生存保障为先决的、体现成员权的分配原则，从而导致工分虚增而有效劳动投入的积极性下降，这是集体化难以为继的主要原因。

——农民自发大包干再次按照社区人口均分土地，家庭承包经营制度的实质是“均分制+定额租”，由于村社集体替政府提供农村公共品并承担对农民的社会保障，因

而体现"成员权"的土地集体所有制长期化，形成有中国特色的农地产权两级结构的小农村社制；但这时地方政府主导的工业化兴起，仍然要从农业提取积累，而农户兼业经营、土地分割细碎，重新再现了政府与农民交易成本高的矛盾，表现为乡村公共组织膨胀和农民负担恶化、流通和税费改革难以为继。

——十年试验区的经验证明，只有加快城镇化改变外部条件与加强小农村社经济内部化制度建设并重，才可能提高农业经营规模，实现农业在市场经济条件下的可持续发展。

第一章　农村基本经济制度的理论分析

在长期从事中国农村改革试验区的实地调查研究中，基于在各地农村经济体制改革具体项目的直接设计、操作和监测评估中产生的感性认识，我对中国农业和农村问题的基本脉络所作的描述，与一般理论界的认识有所不同。我认为：在国家追求工业化和现代化的不可逆的进程中，我国社会经济在二元结构制约下追求发展所面临的问题，既有如何完成工业化必需的资本原始积累的“前现代”问题，又有如何保护资源、环境，以维持农业可持续发展的“后现代”问题。

近年来人们看到，随着人口与资源关系的紧张程度加剧，城乡二元结构的体制矛盾也更加复杂化。中央政府和城市利益群体从已经初步完成国家工业化的角度，强调重点解决可持续发展的“后现代”问题；而各类地方政府、特别是在国家工业化进程中作为原料市场而利益受损的地方利益群体，则急于进入工业化而主要解决“前现代”问题。

复杂的现实要求我们，必须在两个完全不同阶段的矛盾中建立分析问题的理论框架。然而至少我们这一代中国人不可能奢望从传统的或现代的经济理论中，找到解决这种交织复合在一起的历史性矛盾的现成答案。因此，建立于农村试验区的制度和组织创新的经验基础上的感性认识，就是本书形成理论观点的主要依据。

第一节　农村制度变迁研究的基本假设与理论框架

一、假设、概念、定义

1. 基本假设

鉴于本书的研究角度不同于一般的微观研究，我所能够提出的基本假设，首先只是一个从中国人耳熟能详的命题出发的、对国情常识的表述，即：中国的问题，基本上是"一个资源禀赋较差的发展中的农民国家通过内向型自我积累赶超现代化的发展问题"。这个历史进程中，我国传统小农村社制度条件下不规模的农业，在产出率和商品率不断提高的同时，劳动生产率却不能同步提高。由此造成农业的相对低效益和农产品供给的较大波动，并总会反作用于国家的工业化。

2. 现实意义

建立这个理论假设的现实意义在于：

第一，基于这个假设，近半个世纪以来我国农村经济制度的变迁，可以被概括为国家工业化进程对农村传统组织制度资源进行的改造和利用，我们在这个过程中已经积累了足够的经验和教训，只要认真总结，去伪存真，还是有可能相对低成本地完成传统农业向市场经济进步的制度变迁。

第二，基于这个假设，当前我国农村基本经济制度建设所要解决的主要问题可以被归纳为两个：

一是在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的村社内部化的制度安排问题。也就是说，由于传统小农经济的基本特征，是在劳动力无限供给使其机会成本为零的条件下，不可能计算资本报酬和

地租率而不得不以劳动替代资本投入维持农业生产,而市场经济条件下正在演变为在利益导向下追求货币收入最大化,这显然与资源约束形成的经营规模细小相矛盾,所以就有必要利用传统制度资源,通过村社内部化基本经济制度安排来扩大农业内、外部的经营规模,并以此稳定农业生产。

二是必须在一定的宏观制度条件下考虑农村的制度创新。亦即,在我们这个发展中国家在追求工业化、而且必须提取小农经济高度分散的农业剩余、并且已经形成的城乡对立的二元结构难以根本改变的基本体制矛盾制约下,只能利用传统村社的组织资源,同时发育和维护新生的合作组织,从而既能以较低的组织费用保证国家得到农业剩余,又使劳动生产率低下因而比较利益低的农业在市场竞争中可持续发展。

3. 小农村社经济与"三农"问题

建立这个假设的理论意义在于:我们可以基于这个假设,形成不同于西方和其他东亚国家和地区的"小农村社经济"① 这个基本概念。

本书所指的"小农村社经济",无论从现实出发还是从法律角度,都是我国农村社会经济的基本类型,也是经济学理论研究在农村立论的微观基础。这个概念与近代日本、韩国、台湾等其他东亚国家和地区的农村基层经济主体不同,他们只有完全私有化的"小农经济",并无村社内部共有制经济。

我国农村在40多年的集体经济制度的经验积累和国家法律框

---

① 我国农业自产生之初就以民族或村社为基本单位,其历史可以上溯至旧石器时代晚期,可谓源远流长。我国农经界长期把农村经济作为立论的研究基础,新作有潘强恩、俞家宝等主编的《中国农村学》,中共中央党校出版社,1999年版;旧著有史维国教授主编的《中国农村经济学》,农业出版社1983年版和王贵宸教授主编的《中国农村经济学》,中国人民大学出版社1988年版。

架约束下，已经形成的建筑在村社成员共同拥有土地的村社共有制产权，由于本身是一种对内不排他而对外排他的产权关系，所以本质上不是公有制性质的。其内在的决定因素产生于土地[1]对农民的生存保障功能。由于国家不完全承担对农民的社会保障义务，事实上让农民只能把土地作为安身立命的基础。而农村土地又是以血地缘关系作为产权边界的。村级集体组织是这个产权边界内部所有现实的、潜在的成员结合而成；因此，村集体共有制是村社内部一组成员权的集合。村集体作为法律上的土地所有者，客观上也就承担了对农民的社会保障，这种保障又是通过集体对村社内部人口分配土地的方式来具体地体现的。于是我们在1995~1996年完成的“中国农业基本经营制度研究”课题报告中提出，我国的小农村社经济条件下，农村以土地为主的产权关系是一种特有的、内部化的“两级构造”[2]。

我们还可以从农地产出的商品化水平来加深对这个“有中国特色的”农村问题的认识：众所周知，随农地承载的农村人口增加，我国粮食这个最主要的农产品的商品化率长年维持在30%左右，近年来有所提高，也只有约35%。另据90年代初期的统计，我国农地产出商品化率大于30%的农户仅占15%，有50%的农户商品化率为0；其他35%的农户介于二者之间。也就是说，85%的农户处于自给半自给状态。从农地产出角度看我国农村土地制度，仍然会得出农地对农民主要体现的是社会保障功能的结论。

基于以上认识，我认为中国农经理论界面对的问题，应该是农民、农村和农业这“三农”问题，而不是单纯的农业问题。这与在西方

① 此处特指耕地。相对而言，大多数地方的非耕地客观上不承担农民的社会保障功能。

② 温铁军、朱守银，“中国农业基本经营制度试验研究”，《中国农村经济》，1996年第1期。

作为微观经济科学的"农业经济学"的基本研究对象有根本差异,因此完全搬过来的"农业经济学"在中国可能不适用,不能作为农村经济改革与发展的指导理论。

4. 基本制度的定义与内涵

基于这个假设,我们提出了符合我国大部分地区农村经济现状的基本经济制度的定义,即:在一定的宏观制度环境的制约之下,以小农村社内部化的财产权益关系为前提的产权制度、积累和分配制度、管理与服务制度,以及对外能够与市场经济相适应、对内能够整合资源和收益的组织载体。

上述定义的基本内涵是:在我国人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡对立二元结构的基本体制矛盾的双重制约下,农村基层以土地"两权分离"为基础形成相对合理的财产关系,在这个前提下建立有利于扩大小农经济内部规模和村社经济外部规模的一整套积累、管理和分配制度,以及相应的结构合理的组织载体。这不仅必然要涉及对旧体制的改革,而且难免要求在向市场体制转化之中,对现有利益结构的调整。

二、理论框架

本书所依据并探讨的理论主要来自两个体系,一个是马克思主义政治经济学和历史唯物主义;另一个是新制度经济学。当然,我们希望在研究中也能够更多地博采众长。

1. 主流经济学的矛盾

我国现代经济史的主要内容,事实上是马克思主义政治经济学分析过的资本的原始积累过程。但要确立这个马克思主义的基本观点在中国的普适性却并不顺利。80 年代中期当我开始尝试引用马

克思的论述分析我国改革开放之前的经济问题时[①],曾经遇到比较严肃的批评,因为国内传统理论一向不认为马克思关于资本原始积累的论述可以与新中国建立以后从纯粹的农业国家向工业化国家进步的历史进程相结合;也不承认这个过程中存在深刻的社会经济矛盾和周期性经济危机。直到十几年之后的今天,1997年中共十五大文件明确提出"资本经营"的概念以后,反对意见才不那么强烈。

不过,就在这个批评明显地淡化了的时候,另外一种批评又起来了,因为当经济学在经济体制改革的需求中成为"显学",而其中的西方经济学又终于在90年代逐渐成为我国经济学界的主流学派之后,现代的经济理论家又不愿意承认剩余价值论。

相对于从事规范研究的学者而言,我们的确并没有条件坚持己见。由于长期从事农村改革试验区的实际工作,职责要求我必须注重从客观立场进行观察,必须理论联系实际,我只能拿了先后两种主流意识形态制约下的主流经济学派的理论观点,及其映射出的政策规范,直接到农村实际中去验证。因此,本书尽力避免理性化的价值判断,根据被试验过程证伪或证明的结果所归纳的,仍然只是有待于理论家们去升华的初步的感性认识。

2. 农村经济改革与制度变迁研究的理论借鉴

农村改革政策研究,是国内最早提出市场取向的一个领域[②]。

① 国内最早提出社会主义经济制度存在经济危机的文章,是1978~1979年在思想解放运动中由王岐山、翁永曦、黄江南和朱嘉明等4人联名内部发表的"社会主义结构性经济危机",史称"四签名"。只是该文当时尚未讨论经济危机周期的问题。此后,作者在《经济学周报》1987年5月上发表的"危机论",则是国内较早公开讨论我国经济发展过程中周期性经济危机发生规律的文章;本人1993年在《发现》杂志秋季号上发表的"国家资本再分配与民间资本再积累"对前文做了补充。这两篇文章都被当年的《新华文摘》全文转载。

② 我们在1987年代表中国政府起草的给世界银行的政策声明中,率先提出农村改革是"市场取向"的。当时全国面上的提法还是"有计划的商品经济"。参见杜鹰、温铁军等主编《认识与实践的对话》,中国农业出版社1997年12月。

本人所从事的农村改革试验区建设,又一向强调有理论指导地进行与实践相结合的社会经济试验,尤其重视从西方主导的经济学研究中汲取适合中国国情的理论。萨缪尔森对经济学的定义是:经济学是人和社会如何选择和使用可能具有不同用途的稀缺资源以生产各种商品,并在社会中不同的人和集团间,在当前和未来进行分配的问题①。根据这个古典主义的定义,学者眼中的社会经济问题可以被大大简化,各类经济主体只是在市场这个看不见的手的作用下,对各种资源配置、成本和收益进行计算时的选择问题。

凯恩斯的《就业、货币和利息通论》1936年发表以后的讨论则认为,关于一个国家获得有效经济增长的研究,要考虑资本积累、劳动力和人口增长、技术进步等因素之间的关系,以及与一定时期国民收人的联系。英国的R·哈罗德爵士(1948)和美国的E·D·多马教授(1957)建立的哈罗德-多马模型及其后的讨论,对储蓄、投资和与此相关的劳动与资本积累作出了解释。不过,这个模型所应用的主要变量是资本的投入,所研究的主要经济关系是投资所决定的产量变化。其中,劳动的投入、劳动与资本的关系,甚至技术进步对劳动生产率提高的作用,都被简单地当作"既定不变"的条件而忽略了。从西方经济学史的角度看,该模型改变了古典学派研究经济增长的内容。新版的萨缪尔森《经济学》指出,"哈罗德-多马"模型意味着现代经济增长理论的诞生②。因为,传统的古典经济学致力于研究稀缺的土地问题,强调土地在经济增长中的作用。但是,自19世纪初以来的经济增长史证明,是资本而不是土地居于支配地位。这个判断表明了西方经济学在二次大战后的变化,进一步确定了经济学本身是"西方的"经济学。对于这种改变的原因,该书指出,"当劳动与资本在为政治和经济的权利而进行战斗的时候,土地的重要性也就

① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯,《经济学》第12版上卷,1992年版。

② 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯,《经济学》第12版上卷,1992年版,第1358页。

在日益降低"。"在斯密－马尔萨斯模型中,劳动相对于土地而增长;但在更为现代的模型中,却是资本相对于劳动而增长"①。西方经济学及其理论的演化,对我国经济改革决策研究有重大影响。

从我国农村经济体制改革的决策过程看,80年代上、中期的有关农村政策讨论,基本上是在西方古典主义经济学理论的影响下,集中表现在市场放开与否的争论之中。80年代下半期的农村政策,特别是农村改革试验区强调的制度建设,很大程度上受新制度学派的影响。我在形成本书的理论框架时也感到,新古典经济学对资本主义经济的认识具有明显的现实意义,但因此也有不足以支撑本书研究的问题。一方面它忽略了制度在生产组织和市场交换中的决定作用,正如舒尔茨批评道:经济学家在陈述经济模型时的一个积习难改的特征是,他们并不提及制度。……不过,一个无法掩盖的事实是,他们在考虑制度时,分析的橱柜里空空荡荡,里面只有几个被视为无用的"制度经济学"的旧盒子。另一方面,它也不完全适用于讨论发展中国家的经济问题,在西方国家资本不仅是充足的,而且是过剩的;熟练工人和经理集团是现实的;甚至技术发展也可以作为常量被忽略。然而这些正是发展中国家、尤其是落后农村所不具备的。在经过改革试验区的实践检验后我们感到,传统的西方经济学长期以来把制度问题作为外生变量,不能完全适用于正处在社会经济变迁中的发展中国家面临的问题。新古典经济学在建立经济模型来解释各种经济问题时,往往把已经明确界定的产权、完备的信息和无摩擦的交易,都当作事先暗含的假定,这样,排除了制度因素影响的企业便被缩减成为生产函数的同义词。事实上被各种经济模型省略的条件,在我国却大部分属于需要解决的问题。

3. 试验区的制度创新提出的理论挑战

新制度经济学问世以来提出的产权制度、交易费用、合约关系等

① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯,《经济学》第12版上卷,1992年版,第1323页。

一系列概念，一定意义上提高了西方经济学对现实问题的解释能力。正如道格拉斯·诺斯所说，制度确立合作和竞争关系，这些关系构成一个社会。制度是用以约束个人行为的一整套规则、应遵循的要求和合乎伦理道德的规范。诺斯指出，新制度经济学"提供了一种用以分析经济组织和探讨现存所有权结构与一种经济的生产力之间紧张关系的重要理论工具"[①]。制度需求导致制度变迁，也就是一部分经济主体的预期收益发生变化，对原来的制度框架内的要素结构、收益分配等合约关系有了重新安排的要求。在产生制度变迁的条件下，科斯关于交易费用的理论，对我国从新民主主义向社会主义过渡时期的农村集体化，对于农村大包干以后在流通和税费问题上发生的问题具有一定的解释性[②]。

国内是在改革开放之初首先引进了新古典主义经济学，后来制度经济学才逐渐被理论界重视。我们在80年代中期提出以"组织创新和制度创新"作为农村改革试验区的指导思想，可以说比较早地在理论上接收和利用了新制度经济学的概念，而且在实践中予以应用。我们在帮助制定各地的改革试验方案和对地方干部动员、培训中，较多强调了明晰人格化的产权，建立和保护契约，并且逐步使之制度化。

不过，我们在具体操作试验方案的实践中，也产生了一些不完全雷同于制度经济学基本概念的感性认识，尤其是对我国农村以土地为基础的财产制度，认为一方面由于国家权利侵入农村土地产权形成过程，客观上使土地"产权残缺"不可避免；另一方面，体现社区成员权利和福利原则的土地均分制和历史性的"两权分离"，使农村最主要财产的产权也不可能是完全排他的。相应地，以此为基础的村社组织的制度安排也只能是内部化的。科斯的产权理论关于内部化

① 卢现祥，《西方新制度经济学》，中国发展出版社1996年第1版，第120页。

② 参阅本书第3部分"从合作化、集体化，到村社经济"。

是说，一种产权结构是否有效，主要在于它是否能够为人们把“外部性”较大程度地内在化提供“激励”。其前提仍然是假定完全排他的私有的产权最有效。而本书的内部化则是指在小农村社经济内部当产权不可能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的企业制度，从而有效地降低交易费用。当然，这些感性认识是粗浅的，还有待于上升为理性认识。

4. 发展经济学理论在中国的实践与发展

当农村改革越来越遇到城乡二元结构矛盾的障碍而步履维艰时，我们认为发展经济学在分析城乡关系问题时提出的观点对中国农村现实问题可能更有意义。发展经济学认为，分散、弱小的农村资本必然被集中、庞大的城市垄断资本所剥夺。这个观点不仅在其他发展中国家有普适性，事实上也被我国近代农村社会经济变迁所证明。

最近50年的农村制度变迁表明，无论在旧的计划经济体制下，还是面对新的市场竞争体制，分散小农从事的农业经济都处于不利地位。其中，至今被国内理论界忽略、而本书认为尤其应该正视的问题，是我国自1950～1957年一直予以强调的：以合作化和统购统销，配合发展国家资本主义经济的理论和政策。我国在1950年相当于宪法的《共同纲领》中明确提出的五种经济成分中，就包括国家资本主义。

在50年代初期的市场经济条件下，当时的国有国营经济还很弱小，只能以国家资本主义经济的形式，通过国家垄断形成与行政权利互相依存的力量，一方面确实足以对私人资本予以节制，配合国营经济发展；另一方面，也因为其以国家垄断资本进行原始积累的性质，而必然产生对农民、农村和农业的剥夺。

毛泽东在我国工业化开始以后的1953年，对国家工业集中的东北地区国家资本主义的发展给予充分肯定。后来在1956～1957年进行的社会主义改造，也明确指出通过对私营工商业进行公私合营，

纳入国家资本主义的方式来发展国家经济。此外,有关回忆录介绍毛泽东40年代末期到50年代初期的思想和讲话也证明,他对于国家资本主义经济在工业化进程中的作用是清楚的。但是,在高速度地完成社会主义改造以后,国家资本主义经济的提法在全民所有制占主要地位之后就消失了。然而,恰恰因为现在的人们已经对当年社会主义改造做了重新评价,主流意识形态特别指出了过早、过快地进行社会主义改造的错误,所以,我们才更有必要重新认识当年的国家资本主义经济。在我们强调的市场这个制度前提的决定作用下,当前面临的基本问题,都与那时得到发展的国家资本主义经济[①]类似。也正因为如此,农村经济的制度创新和组织创新,对中国提出的初级阶段的"社会主义市场经济"新体制,才更具有宏观高度和历史意义。

纳尔逊在50年代就指出,发展中国家和地区在追求现代化过程中,往往会落入"低水平均衡(即所谓人口陷阱)"。尽管所代表的仍然是马尔萨斯以来的古典经济学观点,但是其中对于发展中国家经济不发达的原因,大致可归纳为人口与资源的比例关系在人口持续增长的压力下长期以来处于高度紧张状态;而且由于国际垄断财团对发展中国家有限资源的控制,使得发展中国家和地区在资源资本化进程中所产生的资本增殖收益,也基本上表现为资本净流出。

进入90年代以来,国内的前沿经济学者们已经开始更深刻地分析经济增长与制度和体制的关系。其中,当代美国经济史家格申克龙(Alexander Gerschenkron)[②]关于"落后的优势"的分析引起注意。他除了一般地提到落后国家在采用先进技术上,可以避免工业化国

① 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》,农业部农村经济研究中心,1996年,第29页。

② 格申克龙(Alexander Gerschenkron),《从历史观点看经济落后》,哈佛大学出版社,1962年版。

家的技术开发成本之外，还指出了不发达国家的经济增长与国家干预和“社会主义体制”之间存在相关性。他从工业化的制度作用分析指出，像英国这样的早期工业化国家，最初起作用的制度主要是工厂；而在欧洲工业化的后进国家如法国，最初是银行发挥了主要作用，第二阶段工厂制度才成为主角。对于那些外生性现代化国家，如俄国、日本、土耳其，工业化只能是政府推动，排除制度障碍，并且直接组织经济活动。这也就是说，对于不同程度的发展中国家，工业化初期起作用的制度因素是不同的。中国自从1952年从苏联复制翻版了工业化以后，在制度选择上也就客观存在“路径依赖”的必然性。无论如何，中国式的社会主义发生于中国完成了争取主权独立的百年战争、从农业国向工业国进步的最初阶段，无论意识形态如何宣传，政府认同何种主义，本质上是一种推动工业化进程的政府干预制度，在新中国实现国家工业化的资本原始积累过程中，这种制度发挥了有效的作用。

改革开放以后，特别是90年代全面进入市场经济以来的问题，在于国家初步完成了工业化第一阶段以后的制度选择。我国作为发展中的农业人口大国，政府直接干预加快了国家工业化的资本积累速度，也留下了城市化严重不足的制度成本。并且，国家完成工业化之后，农业外部已经形成了产业门类齐全的社会化大生产，以及代表各产业集团的利益主体。这些利益主体过去习惯于在传统体制条件下，直接以国家的名义垄断占有超额利润；现在则既直接以政府部门垄断的名义，又间接以不利于小农经济生存的市场竞争的规则影响制度安排。因此，政府宏观决策已经没有可能让所有的利益主体都感到公平，只有对各个部门之间的要求予以平衡、对已经发生的矛盾和利益冲突予以协调。那些弱势群体甚至寄希望于“两害相权取其轻”也已经不可能。这必然与人们对制度安排的预期不一致。

在这种情况下，我们对于保护农业、促进农村发展的研究，不仅已经不可能再有70年代末期推行大包干产生的那种“一镢头刨个大

金娃娃"、让整个国民经济整体得益的制度收益的可能，而且面临日益激烈的与部门垄断权利主体的利益斗争。在这种变化了的环境之下，再像过去那样单纯强调市场经济的制度趋向尽管不错，却未必对解决当前的"三农"问题有利。应有针对性地指向制约小农经济向市场体制下的规模经济发展的最根本国情矛盾——"人地关系高度紧张"。只有宏观政策有利于以发展劳动密集型产业、促进城市化进程、解决农村人口和劳动力过剩的问题，中国农业才能从根本上避免衰败，小农户才能不致破产，国家才能保持稳定。而当前有关农村社区自我保护，自主发展的种种内部化的制度安排才能成为特殊的、阶段性的制度选择。

第二节　农村制度变迁的研究背景——两个基本矛盾分析

从农业和农村经济发展本身的要求来看，本书所讨论的制度问题的研究背景主要有两个方面：一是基本国情矛盾与土地问题；二是基本体制矛盾与农产品购销问题。我们提出的农村基本经济制度研究，就建立在这两个基本矛盾的分析框架上。

一、基本国情矛盾与土地问题

1. 人地关系高度紧张

上下5000年的中国历史上，农业长期占有重要地位。由于农业生产技术发达，在使土地资源被高度开发的同时，也客观上支撑了中国人口的高速增长。自明朝(1303年)中国人口突破6000万。到1840年的鸦片战争，中国人口已达4.2亿。其后数百年间人口数量稳居世界第一，因此形成了中国最基本的国情矛盾——人地关系的高度紧张。

从中国历代人口与耕地变化表中可以清楚地看出，人均耕地面积由盛唐时期的17.8亩不断下降到1949年的2.7亩，下降了7倍。

表1－1　　中国历代人口与耕地变动情况

年代(公元)	人数(万)	耕地(百万亩)	人均耕地(亩)
西汉 2	5900	827	13.88
东汉 105	5320	535	10.09
盛唐 755	8080	1430	17.88
宋初 976	4040	255	6.37
明朝 1381	5900	367	6.31
明朝 1600	12000	500	4.17
清朝 1662	8300	713	8.59
清朝 1774	26800	986	3.69
清朝 1840	42027	1365	3.25
清末 1900	44571	1437	3.22
1920	48855	1516	3.10
1935	53276	1588	2.98
1949	54167	1468	2.71

资料来源：1840年前数据转引自郭庆：《现代化中的农村剩余劳动力转移》，中国社会科学出版社，1993年，第43页；1840年后数据引自吴慧：《中国历代粮食亩产研究》，农业出版社，1985年，第195页（耕地面积为老口径）。

历代开国之君大多以垦荒、屯田来改善、调整人地关系。1949年新中国成立后虽然也大面积垦荒造田，而且一度使耕地面积有所增加（1952年耕地面积超过16亿亩，人均耕地面积达到2.82亩），但已经不可能扭转人均耕地面积不断下降的趋势。到90年代中期，我国人均耕地面积不足1.2亩，仅是1952年的42％。

从资源情况的横向比较看，我国虽然国土面积略大于美国，但属于人均耕地资源最少的国家之一。横向比较只相当于世界平均水平的33%、美国的11.2%和巴西的24.5%；即使与同样属于人口大国的印度相比，也仅相当于印度的42.2%。

耕地占国土面积比重和人均耕地对照表



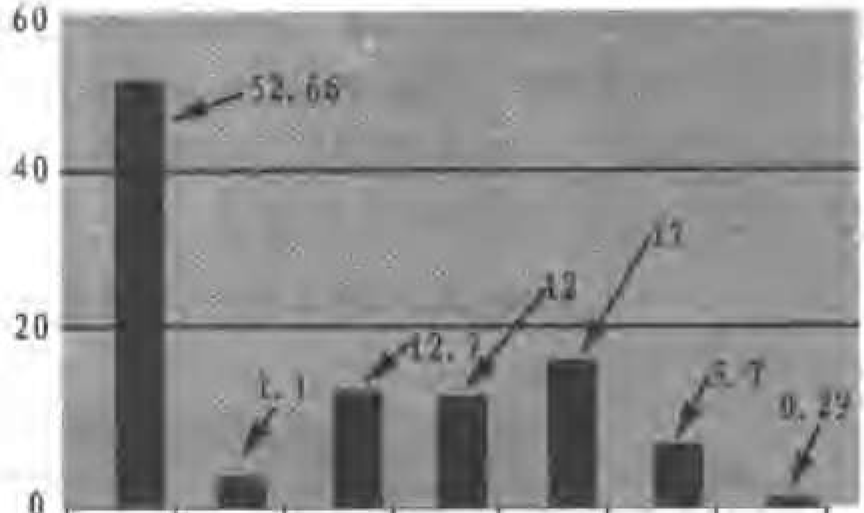
	世界	美国	中国	印度	巴西	
耕地比重(%)	9.92	19.84	9.96	55.96	6.09	
人均耕地(亩)	3.60	10.93	1.22	2.89	4.98	

图1-1

资料来源：《中国统计年鉴1994》，第735-736页。

中国不仅是世界第一人口大国，而且在农业人口和农业劳动力数量上更是第一大国。按人口计算的耕地面积不足以说明农业资源配置的问题，我们进一步用劳均耕地面积的各国比较来作分析。

下图是按经济总量排序的世界前7位国家的劳均耕地面积比较。90年代中期，中国耕地面积为9497.09公顷，农业劳动力为32334.5万人，劳均耕地面积仅0.29公顷。如果说美国（劳均52公顷）、加拿大（84公顷）属掠夺美洲土著的殖民地国家，情况特殊根本没有可比性，那么与历史上也是以农业立国的欧洲农业大国法国相比，中国劳均耕地面积仅为法国的1.7%。就连日本这样的岛国，耕地资源本来是严重短缺的，但由于其工业化与城市化同步，农村劳动力已经大部分非农化，因此日本的劳均耕地面积也是中国的3~4倍。



	美国	日本	德国	英国	法国	意大利	中国
劳均耕地面积（公顷）	52.66	1.1	12.7	12	17	5.7	0.29

图 1－2

资料来源：根据潘强恩、俞家宝等主编的《中国农村学》（中共中央党校出版社，1999 年版）提供的数据作图。

因此，人地关系高度紧张，将一直是中国在实现现代化过程中的最基本国情矛盾。

制度经济学认为，人口变化引起土地与劳动力价格比率的变化，形成对新的制度安排的需求。在人多地少的条件下，土地作为稀缺要素的价格必然上升，制度变迁的砝码就会倾向于对重新安排产权制度的需求①。的确，中国百年农村制度变迁的核心问题是土地产权，而人地关系越来越紧张的环境压力，对农村经济制度的基础——土地制度安排的制约作用是最明显的。

2. 土地制度的"轮回"：部分"公田"——彻底"私田化"——"公田化"——部分"公田"

以农民（包括地主、富农）按人口平均占有地权为基本内容的土

① 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构变迁》，上海三联书店 1991 年版，第 15 页。

改，是第三次土地革命战争（即解放战争）的结果，事实上这也是一次按照传统村社血地缘关系，把过去农村中“公田”也在村社内部平均分配了的彻底的“私田化”。但由于是在国家权利侵入之下形成产权，而且政策规定一般情况下农民不得收取地租，因此农民的土地产权仍然是不完整的。此后历次关于农业经济的重大政策调整，几乎也都与这种地权形态有关：

互助组维持农民地权不变；在政府行政推动下基本上以自然村为基础建立的初级农业合作社，允许农民享有入社土地的股权，也就是：国家以恢复农民占有地租的权利为条件，从农民手中获得了土地使用权。

从打破自然村（氏族村社血地缘关系）界限兴办高级社开始，农民则基本丧失了全部土地产权。这可以说是一次彻底的“公田化”。但是从1957～1962年仅仅过了5年，在那次导致全国性饥荒的灾难的压力下，农业政策又调整成“队为基础”，亦即自然村为基础；同时还允许“三自一包”，亦即通过自留地、拾边地等形式还给农民部分地权。最后，终于还是以“大包干”的形式，在保证“公田化”时期政府和村社收益的前提下，把土地的大部分产权还给了农民。

现在许多地方以土地“两权分离”的合法性为前提，进行产权“两级构造”的社区股份合作制或“股田制”改革，中心内容仍然是以农民土地承包使用权作股的方式，在体现社区拥有部分“公田”的土地权益的同时明确了农民的基本权益；而一些地方发生的政府与农民的重大矛盾冲突，也大多发端于或包含有滥占或低价强占土地的问题。

3. 传统“农业中国”的国情矛盾制约

小农村社经济传统与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情矛盾相辅相成。13世纪初北宋时期我国人口第一次达到1.2亿时（南北合计），南方人口密度大的两湖、江浙、赣闽等省曾经出现过

“杀婴”现象，就连富人也得实行类似于现在计划生育政策的“计产育子”[①]。由于“农业中国”的国情矛盾制约，历史上大的事变往往是人祸甚于天灾，往往是豪强大族占田导致“不患寡而患不均”或者政府大兴土木、连年战争，导致徭役赋税过重引发流民四起、社会动乱；这时若遇天灾、外患，必致“改革中兴”或改朝换代。而其后的第一国策，也往往都是“均田免赋”。

晚清以降，先是列强入侵，割地赔款，之后又是军阀混战；随人口增加，中国的人均资源占有率已经成倍下降，贫富分化相对加剧。尽管清初开疆拓土增大的农业资源已无作用，但历史上形成的氏族村社内部整合收益、稳定小农生存这种内部化制度条件下的农村社会，仍可勉强维持。19世纪中期的太平天国等农民起义造成数千万人口减少（为总人口的20%～30%），20世纪中期第二次世界大战前后日本侵略中国和两次国内战争中的人口减少；这些调整性变化都或多或少影响着人地关系。但由于国家无条件再像满清初年那样凭借强大的军事权利进行全国性人地关系调整，于是出现了明显的区域差别，并且延续至今。毋庸讳言，就连我们当前常常感觉到但说不清楚的问题——中国农村承受不起两极分化的制度成本，其实也是人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约的结果。

新中国建立之前进行了三次土地革命战争。这三次以农民为主的革命战争中，农民牺牲了约3000万人，才换得50年代初以土改为名给农民按社区人口分了地。80年代初以大包干15年不变为名，又给农民按社区人口均分土地。中国的第三代领导集体则“萧规曹随”，向农民宣布了土地家庭承包权30年不变的政治承诺，各地于1997～1999年落实这个“延包”政策，本来强调“大稳定”，但却还是有70%以上的农村地区是按社区人口第3次均分了土地。与历史上均田免赋、移民实边，全国性调整人地关系不同的是，这三次均分都只

① 参见杨时《龟山集》卷3，“寄俞仲宽别纸”，《四库全书》本。

能是以村社为单位进行，就连中国共产党挟横扫全国之剩勇推行土改、立土改法规定"以乡为单位实行抽补"，都没有改变农民承认的土地的村社边界①。

4."三农"问题与"非市场经济"的公平优先原则

由上述分析提出的有别于现在农经理论的假设是："农业中国"的历史经验表明，正是因为资源禀赋制约，中国历来并无纯粹"农业"经济问题；我们历来面对的其实主要是农民问题、农村问题和农业问题这"三农"问题。而且，由于人地关系高度紧张，土地仍然首先作为中国农民最基本的"生存资料"（并非经济理论所讨论的"生产资料"），只好按人口平均分配，亦即只能体现与市场经济的第一原则相对立的公平原则。这也就是说：农业经济科学立论的前提和农经微观研究所追求的目标——"效率原则"，在中国农村还没有条件作为第一原则来体现。除非人地关系紧张这个制约性前提彻底改变。

我们看到：体现中国均平理念的农地初始产权的配置，要么通过战争，要么通过政府"改良"；中国农村历来也并不存在完整意义的、完全排他的"私有"产权。这其实是农业社会稳定的内在原因，也是"普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣"的封建国家所有制经济和中央集权政治的基础。1978年以来的农村政策之所以始终强调土地的集体所有，农民分户承包经营，主要在于社区集体在拥有所有权的收益的同时，必须承担向社区成员提供生老病死的基本生存保障和教育治安等基本公共品。因此，我国农村土地产权是共有的、对外排他而内部不完全排他的小农村社所有制。只有在国家承担对9亿农民的社会保障职能的条件下，农地产权才有可能实现两个极端的制度安排：国有化或私有化。

① 参见本书第三部分中关于土改的分析。

二、基本体制矛盾与农产品购销问题

1. 提取过量小农剩余导致社会矛盾激化

中国早在1000年前的宋代农地产出的商品率就达到15%。我们的资料表明民国时期粮食的商品率约为18%。近年来中国粮食总产量中商品粮约为30%～35%；国家占有的粮食一般年景仅占总产量的15%左右。有关农户统计研究表明：仍有50%的小农其土地产出的商品率为0，还有30%的小农的商品率低于30%。可见，80%的小农所从事的农业剩余太少的问题，不仅并未根本改观，反而随人口增加而恶化。

由于上节所述之国情矛盾制约，暴力的革命和非暴力的改良都不过导致"均平"农地。于是小农村社经济内部化的财产和收益分配制度便成为中国社会的"稳态结构"的内涵，便天然排斥西方工业革命及其所带来的资本主义式的社会进步。清末以来中国出现了4次政府主导的工业化，前两次"洋务运动"和本世纪30～40年代，都曾经由于提取过量小农剩余导致社会矛盾激化乃至爆发革命；新中国建立后第三次，即50～70年代的国家工业化则相对成功；而改革开放以来的20年，应属于地方政府主导的、以地方政府资本和民间资本积累为主的第四次工业化。

2. 国家工业化的"资本原始积累"

到中华人民共和国建立时，西方通过两次世界大战所完成的资源瓜分的确已经没有任何调整余地，且中国周边地缘政治环境险恶，必须工业化以"自立于世界民族之林"；工业化必须完成"资本的原始积累"；而原始积累不可能在商品率过低的小农经济条件下完成。建国之初4亿农民向5000万城市人口提供农产品还没问题；"一五"计划时期2000万劳动力进城支援工业建设，突然增加40%～50%城市的"商品粮高消费人口"就突然产生了农产品供给不足。更何况在人

口过剩、劳动力无限供给的小农经济条件下,农民进行积累的方式是"劳动替代资本投入",这更使城市工业品几乎占领不了农村市场,工农两大部类无法实现交换!

这种根本矛盾迫使中国人改变了新民主主义发展战略,进行了一次史无前例的、高度中央集权下的自我剥夺:在农村,推行统购统销和人民公社这两个互为依存的体制;在城市,建立计划调拨和科层体制;通过占有全部工农劳动者的剩余价值的中央财政分配,投入以重工业为主的扩大再生产。成千上万的农民在原始积累阶段付出了生命,但中国在几乎没有外部市场和资源的约束下,终于以最短的时间跨越了原始积累阶段,形成了国家独立所必需的工业经济基础。[①]

3. 基本体制矛盾对农业稳定发展的制约

以国家工业化进行资本积累为实质内容的"计划经济"时代给我们留下的,不仅是数以万亿计的、以全民所有为名的资产,供后人以各种名义再分配和重新占有;而且留下了一个城乡分割、对立矛盾的二元体制。关于这方面的论述已如汗牛充栋,本书不需赘述;谨就这个基本体制矛盾对农业和农村经济发展的制约做分析:

农经界权威人士杜润生 10 年前就指出,8 亿人给 2 亿人搞饭吃的局面不改观,中国的农业没出路!因为我国城市农产品需求是国家保障的、相对集中的,需求弹性很小;而农民的供给则首先是自给自足的、高度分散的,供给弹性相对较大(这一点与西方完全不同)。由于城乡两种体制条件下"信息不对称",供给需求不可能稳定。因此,农产品市场的供求和价格波动就是无序的,导致小农取向于追求保险的"兼业经营";这又使得数亿小农从事的农业经营规模更进一步"细碎化";转面,不规模又更加放大市场波动……80 年代小农经济恢复以来出现的三次农产品供给"相对过剩"并呈周期性表现,即

① 温铁军,"国家资本再分配与民间资本再积累",《新华文摘》,1993 年 12 月。

可为例证。

不仅如此，随农村人口增加农地对农民的生存保障功能日益增强，生产功能日益减少。纳尔逊50年代提出的"人口陷阱(低水平均衡)"可以解释这个矛盾。如果不能把农地超载的农业人口转移出去，则无论是现代科技等新的要素投入，还是政府的价格政策，其效益不仅都融化在小农经济的汪洋大海之中，而且往往适得其反，会形成"价格惯性"；因为这种投入背后隐含着的是政府补贴。显然任何政府都补不起如此庞大的农业人口和处于半失业状态的过剩劳动力。

进一步从农产品价格形成机制看，农民作为"粮猪型"的小生产者，为了抗御市场风险而"什么都种一点"，具体种什么要取决于价格和收益预期。由于在粮食作物和经济作物之间，已经生成级差地租，这就迫使政府的粮食价格政策，客观上要起到弥平级差地租的作用才有效。然而，这对于不可能实现规模经营的普遍兼业的小农而言，客观上却是不可能弥平的。因此，农民对粮食价格一般变动不敏感，而如果价格调整较大则剧烈反应。我们90年代的粮食价格政策也就"小调整不见效，大调整大波动"①。

有人极而言之：中国无农场，美国无农民。欧美国家一贯尽力维护本国通过历史上殖民地战争掠夺的资源，尤其重视保护与生态相关的农业资源，并不允许农场主充分利用，而且都是以财政补贴休耕限产的。近年来的"WTO"和"乌拉圭回合"农业谈判，显然操纵在西方手里。如果再考虑到我国小农从事的细小农业面临的国际大农的竞争，30年代地处人间天堂的苏杭小农，在国际农产品冲击之下的

① 本人在1993年9月30日《经济日报》发表的"农村调查员手记"中，就已经提出我国粮食的价格水平已经接近国际价格，再依靠价格调整刺激粮食生产已经没有余地的看法。在1994年末的报告中又进一步预计在1995～1996粮食年度可能出现粮食供给过剩和挂账亏损增加。在近年来的讨论中提出了粮食价格调整要弥平级差地租才有作用的假设，目前尚待具体论证。

大量破产,当属前车之鉴。

第三节　主要问题——资源紧约束下农户经济的特征

在农村改革后基本上恢复了的小农经济只是形式,其内在关系和外部环境与过去相比已经发生了实质性改变。最大的差别有二:

一是农民已经事实上经历了近30年村社土地和财产集体化的制度经验,而且,宪法、农业法和村民委员会组织法等法律,都规定村社集体拥有土地、水利和其他生产设施的所有权,在这种制度环境约束下,我国农村客观上形成了与其他东亚国家和地区不同的"小农村社经济"。这是中国农村基本经济制度建设可资利用的基础。

二是农业和农村经济之外已经树立起来一个产业门类齐全、专业分工社会化的庞大的城市工业。在这种宏观环境变化的约束下,农业不可能再完全退回到传统社会,必须以一定的组织和制度创新,面对并参与国内外市场竞争。

从不利的方面看,最大的问题仍然是:在上述基本国情矛盾制约下形成的中国传统农业社会中的小农村社经济结构和传统的子嗣间平分财产的制度(由于妇女解放,很多地方实行子女有同样的财产权利),在当前制度条件下演变为社区成员对土地与生俱来的分配权,使农村人口增长的同时土地不断析分、细化,户均农地规模越来越小。

一、人地关系紧张的资源约束更加严峻

据中国社会科学院邓英陶研究员的报告,我国已有1/3的省人均耕地面积小于1亩;有1/3的县人均耕地面积小于0.8亩,已经低于联合国测算的最低生存保障水平。另有学者推算,90年代末期农

户平均耕地规模约为6~7亩,而且随着人口不断增加,土地在人口压力下不断析分,连这个规模也难以维持。

表1-2　　1949年以来人口与耕地变动情况

年　份	1949	1952	1957	1965	1978	1987	1990	1994
总人数(亿人)	5.42	5.74	6.46	7.25	9.62	10.93	11.43	11.98
总耕地(亿亩)	14.68	16.18	16.77	15.53	14.90	14.38	14.35	14.23
人均耕地(亩/人)	2.71	2.82	2.60	2.14	1.55	1.32	1.25	1.19

资料来源:根据《中国统计年鉴》、《中国农业年鉴》计算。

一方面是耕地面积不断减少。据国家土地局调查汇总,1990~1994年的5年间平均每年减少耕地面积940万亩,其中人为减少约400万亩,大约相当于每年新增的耕地。尽管中央1996年意识到耕地减少的严重程度,并且自1997年起严令禁止新增占用耕地,但各地实际上却令不行、禁不止。1997年执行的结果是当年继续减少约700万亩,其中人为减少约300万亩。1998年中央继续实行禁止新增占用耕地的政策,执行的结果也仍然如此。我国可开发利用的后备耕地资源只有约10.6亿亩。更为严峻的是其中可开发成耕地的极其有限,仅为1.94亿亩,在当前经济和技术条件下,开发难度越来越大。而且,如果考虑受环境保护制约,可开发利用的后备耕地资源还要减少。

另一方面是人口增加。联合国人口基金的研究表明,中国人口到2030年达到高峰时为18亿;国内人口学界对中国人口最乐观的估计是,到2050年人口达到15~16亿时才可能停止增长。如果国家采取开通城乡的政策,那时的城市化水平即使达到50%,也仍然会有8~9亿人口生活在农村。

上述情况说明,中国农村经济面临的资源紧约束不会改变,只会越来越严峻。因此,本书的研究也就只能是分析资源约束下的制度

变迁。

二、劳动替代资本投入

1. 传统小农的行为特征

传统小农经济有一个重要特征,就是资本的平均利润和地租都不会表现为经营的界限,只有在他扣除实际成本之后,付给自己的工资(生存保障)才是绝对的界限。正如马克思所说:"只要产品的价格足够补偿他的这个工资(此处应看作必要劳动消耗),他就会耕种他的土地,并且直到工资下降到身体的最低限度,他往往也这样做"①。在小农经济劳动力无限供给、非农就业机会成本趋零条件下,农民习惯以大量不计报酬的家庭劳动投入替代资本投入。

这就像一柄双刃剑,带来两个相反的结果:

一是农户在维持了土地生产率不断提高的同时,并不计算人口增加的成本。这个成本事实上只能由整个社会承担,因此我们这个传统的农民国家所固有的人口与耕地的矛盾,必然带来人口过剩危机。

二是从长期看,在土地规模随人口增加而日益狭小的条件下,小农为追求生存保障而以劳动替代资本投入方式从事农业特别是粮食生产这样的特征,恰恰仍然是我国农业生产得以长期稳定的内在原因。

2. 市场条件下小农行为的变化

在全国建立市场经济体制的影响下,从发达地区开始,传统小农正在被市场法则改造成为符合现代经济理性的"经济人",正在逐步演变为在追求货币收入最大化的行为目标下,根据收益来决定要素的投入。而在现行法律环境下,土地这种要素的市场化程度远不如劳动力。于是,对于农民而言惟一可以由他们自主支配的劳动力便

① 马克思:《资本论》第3卷第98页,人民出版社1975年版。

率先实现了市场化，大规模流出农业。先是向乡镇企业转移，接着是民工潮。应该说现阶段过剩劳动力转移对农业劳动生产率提高是好事，然而其潜在的对农民行为机制的影响则需要深入分析。

因为，一旦劳动力价格由市场决定，那么农户家庭经营的农业也就会从过去不计算劳动力投人的成本，改变为需要考虑劳动力与其他可替代要素的比较收益再决定是否投人。与此同时，资金要素已经越来越在农业生产中起作用。但银行的商业化改制，却使本来农业贷款比例就低的农业银行更进一步退出相对于金融业务而言是不经济的、无利可图的农业生产。这使得资金这个最短缺的要素，也必然流出比较利益低的农业生产。20世纪30年代随工业化曾经发生过的农业衰败现象，也可能会再次出现。对这个本来已经被历史证明是无解的问题，看来只能尝试通过必要的农村积累制度建设来相对解决。

三、土地生产率高、劳动生产率低

1. 分户经营并没有解决农业劳动生产率低的问题

在人多地少的国情矛盾和土地占有无限析分的财产制度制约下，历史上小农经济劳动生产率低的基本特征并没有随改革以来农业的产业结构调整和商品率提高而得到根本改变。在耕地不能扩大条件下种植业生产技术的改进引起的产量增长速度，如果低于人口的增长速度，就会导致劳动生产率的下降。这就是发展经济学指出的“人口陷阱”。

50年代的土地改革、80年代的大包干和90年代末的落实“延包”政策，都是以土地重分到户为主要内容的生产关系变化，推动了农业生产力的发展。但是这种改革并没有从根本上改变中国几千年封建社会沿袭下来的家庭分工结构，而且强化了农户占有小块土地并主要从事于自然经济活动的生产方式。

80年代中期以来，种植业、农业的结构和农村产业结构都有所调整，在乡镇企业高速发展的80年代末期和90年代上半期，农村的就业结构也有很大调整。但在城乡二元结构制约下，城乡人口的比例关系始终没有跟进调整，使农业面临的资源紧约束更趋明显。

2. 集体化制度条件下农业劳动生产率更低

在这种资源和宏观制度环境的根本性制约下，从50年的新中国历史的长周期看，即使政府能够通过农村集体化一度把一家一户为单位的土地家庭私有制变成了以社区集体组织为主体的公有制，也改变不了中国小农经济的基本特征：(1)小块土地上的大量劳动投入；(2)劳动的目的不是在利润的导向下提高农产品的商品率，而是为满足自己的消费需求。因此，无论解放以来生产关系怎样变化，农业生产力当然也有进步，但传统小农土地生产率高，劳动生产率低的基本特征并未改变。

表1－3　1949～1996年我国土地生产率和劳动生产率变动情况

年　份	1952	1957	1965	1970	1978	1985	1990	1993	1996
粮食亩产(公斤/亩)	115	139	144	190	274	343	406	427	463
农业劳动力(亿人)	1.73	1.92	2.25	2.78	2.85	3.04	3.33	3.33	3.23
劳均产粮(公斤)	957	1030	877	873	1076	1256	1349	1378	1517
亩均农业产值指数	100	120	138	–	208	324	462	448	538
劳均净产值指数	100	110	92.1	89.8	103	164	210	214	255

资料来源：

1. 农业部计划司编《中国农村经济统计大全1949～1986》，农业出版社1989，第14～15页；
2. 《中国统计年鉴1994》第329、342、345、358页；
3. 《中国农村统计年鉴1992》第122页；
4. 《中国统计年鉴1992》第55页；
5. 吴慧，《中国历代粮食亩产研究》，农业出版社，第220页。

上表反映的是1952年以来以亩均粮食产量和亩均农业产值指数衡量的土地生产率和以农业劳动者劳均产粮和劳均净产值指数衡量的劳动生产率的变动情况。1978年与1952年相比，粮食亩产提高

了1.38倍,以亩均耕地农业产值指数衡量的土地生产率提高了1.17倍,而以劳均产粮衡量的劳动生产率仅提高了0.12倍,以劳均净产值指数衡量的劳动生产率26年仅增长了3%,其中60~70年代还下降了约10个百分点。可见我国农业劳动生产率解放后曾长期处于下降徘徊的局面。劳均产粮1970年还低于1952年的水平,劳均净产值直到1978年才开始超过1952年的水平。只是1978年改革开放后,随着80年代乡镇企业发展和90年代中期民工潮兴起,大量过剩劳动力转向非农产业,农业的劳动生产率才表现出稳步提高。

3.开通城乡,促进非农就业是解决问题的前提

我们的农户投入问题分析也表明,农户的种植业投入仍然主要与耕地面积高度相关。而且因为种粮食的比较收益低,各地不断调整农业内部结构,收益较高的经济作物种植形成了相对于粮食作物用地的级差地租,这就意味着政府为了保护粮食生产而提高的粮食价格要弥平地租的级差才能有效。

综上所述,人地关系的紧张产生了巨量的剩余劳动力,而小农村社内部经济制度又使这些剩余劳动力被滞留在越来越狭小的土地上。应该承认,中国传统农业中大量剩余劳动力的存在,本质上不是农业劳动生产率提高的结果,而是人口对土地的巨大压力和小农村社内部平均占有土地的制度共同作用的结果。

既然农业是基础产业,粮食又是关系国家安全的战略物资,就需要拿出稳定农业、特别是粮食生产的治本之策。对此,80年代中期以来,我们在农村试验区进行了多种项目的制度建设试验,从总结的情况看,对农业可持续发展最起作用的主要是"农村小城镇综合改革"和"农村基本经济制度"建设。这两种综合改革有利于形成稳定农业生产和国家粮食安全的制度保障。因此,稳定农业,提高农业劳动生产率的首要前提,就是通过加快城市化促使过剩农业人口向城市转移;通过必要的制度安排,促使剩余劳动力向非农产业转移。

第二章　农村制度变迁的外部制度环境问题

本章的分析重点，是对改革开放以来影响农村制度变迁的外部制度环境进行讨论。主要有两个方面，一是通过国际贸易对我国的粮食生产和供求的影响，探讨中国农业在WTO的规则框架下面临的问题。二是通过对城乡二元结构的形成原因分析，探讨城乡关系变化对农村制度变迁的影响。

第一节　国际贸易对小农经济条件下农业生产的影响

一、粮食周期问题

进入20世纪90年代以来，粮食总产量大部分年份大于消费总量，中国1996年已经提前实现了2000年的粮食产量目标，达到了1万亿斤的水平。不断的粮食丰收是90年代以来粮食的生产量绝对地大于消费量的延续，连续几年维持生产量大于消费量就会使供给过剩。如果提前在1996年就达到2000年的产量目标，意味着一定规模的过剩[①]。接着就会使农民改变投入行为、调整种植结构，造成下一个供给周期的短缺。因此应该分析粮食生产和供给的周期波动以及相关的农户行为问题。

① 本节数据来源于温厉、温铁军，"中国粮食的供给周期与价格比较分析"，《管理世界》，1997年第4期。

1. **粮食进出口与价格政策**

进一步分析现在粮食供给的相对过剩的原因，就会涉及农产品的国际交换。统计数据表明，在90年代中期粮食生产量在大幅度调高价格的刺激下突然出现高增长，特别是1995～1996年连续两年突破历史最好水平的情况下，有关部门仍然在维持着粮食的大量进口，1995年1月～1996年6月在18个月内进口了3000万吨，这是建国以来最大的进口规模。由于是在持续高产的同期大量进口，必然造成供给大于需求，加剧粮食的周期性波动。

与进出口因素相关的价格政策更为重要。1993～1996年粮食两次调价都在40%以上，其实在1993年高达42%的提价当时，主要粮食品种的价格就已经高于国际市场约20%了。1994年1月1日外汇并轨人民币一次性50%以上大幅度贬值，使得国内的粮食价格仅在短时期内低于国际价格。外贸部门既然是企业，并没有义务承担对国内市场稳定的任务，而是理所当然参与国内抢购，把国内市场的低价粮食拿到国际市场赚取利差。所以尽管1994年是粮食低产年，还是出口了1000多万吨。又由于1994年国民经济高涨，基本建设上的很快，7000～8000万农民工进城，城市粮食成规模的需求又增加，所以内贸也抢购。这就造成国内粮食价格猛然上涨，在1994年初短短的4个月时间内突破了国际粮食市场价格水平；并且在新增需求压力下一路上涨，最高的时候玉米的国内集市价格高于国际期货价格103%。这又造成外贸大量进口。形成在国内生产高涨、产量增加情况下的规模过剩。因此，粮食供求波动至少部分地归因于流通、金融和外贸等垄断企业的逐利行为。

2. **农产品国际贸易规则变化**

从上述现象来看，90年代以来农业主产品的国际贸易，对国内农业的稳定发展影响越来越大。

首先，中国要恢复世界贸易组织成员国地位，必须实行农产品关

税减让，并且减少对农产品生产的直接补贴。假如在国内价格水平高于国际价格(1999年初主要粮食品种国内集市价格下跌但还是比国际期货价格高20%以上)的情况下放开进出口，中国遍地不规模的小农经济，抗不住国际大农场的竞争。

其次，动态地看，在乌拉圭回合达成协议之前，为了维持粮食价格，美国是补贴不种地。近年来的变化是美国1996年4月通过新的农业法规定削减补贴，最终实现不补贴，农场主就会增加粮食面积，这就造成粮食的世界供给量增加，造成国际价格下跌。国内市场价格高，又不能依靠关税保护，国外低价农产品及其制成品更要冲击国内市场，进面影响我国分散小农从事的小规模低效益的农业生产。

二、世界贸易组织谈判对我国农业的影响①

1. 中国在农产品贸易上做出的让步

1999年4月10日《中美农业合作协议》签字，是中国农产品贸易上的一个重大事件。美国农业部长格利克曼签字之后指出，中国在农产品贸易上做出的让步主要是"同意取消这些针对我们的谷物、柑橘和肉类的长期存在的有争议的壁垒，将给我们带来相当大的好处，使我们可以向中国巨大的市场大幅度扩大这些产品的出口"。他称赞这份农产品贸易协议是"美国农业的一个重要突破"。之所以是美国的突破，一是中国同意取消原来对美国南部柑橘的进口限制；而过

① 国内大多数讨论对于农业进入国际市场一向是乐观的。例如，《中美农业合作协议》在中国已经明确做出重大让步的情况下于1999年4月10日签字；美国因此宣称："坚定地支持中华人民共和国于1999年加入世界贸易组织"。有学者认为，这是一个难得的"双赢"的结局。在美国方面，至少农场主和贸易商们着实享受到了胜利者的欢欣鼓舞；而在中国方面，尽管由于美方的国内原因，克林顿在达成双边一揽子协议的"最后一刻"没有签字，但长达13年的中国加入世界贸易组织谈判，终于算是有了一个年内可望加入的"承诺"。本人当时曾发表文章，对此持相对比较保守的态度。本书付梓之际，中美双边协议已经于1999年11月15日签字，美国原来单方面公布的内容中的农业条款没有大的改动。

去之所以限制是为了防止果蝇危害。二是中国同意美国西北部7个州的小麦可以直接从西雅图向中国出口，从而降低运输成本，提高价格竞争优势；过去所谓"有争议的壁垒"，主要是中国为防止这些地区的小麦黑穗病(TCK)，而禁止直接从西海岸进口。

诚然，单就中美农业协议的内容看，美国突破的是农产品贸易上的"非贸易壁垒"，推进的是"自由竞争"。由于西方经济学对市场自由的推崇，国内很多学者认为放开中国农产品贸易对中国经济发展利大于弊；有人也意识到脆弱的小农经济难以面对国际竞争的问题，但从积极角度评价仍然认为"中美农业协议不会影响农民收入"①。

农产品贸易谈判，历来是关贸总协定谈判和世界贸易组织谈判中最困难的部分.1999年的《中美农业合作协议》，本身又是与中国为加入世贸组织与美国应该达成的双边协议高度相关的。因此，回避中美双边一揽子协议中的农业条款，仅就《中美农业合作协议》的内容讨论其利弊.可能是不全面的。为了加深对这个重大事件的理解，本书谨将互联网上② 美国商业部单方面公布的中美双边谈判协议文本中有关农产品贸易的内容摘要，以便读者知道在中美农业合作协议签字的同时，中方为了加入WTO，在这次中美双边谈判中对农产品贸易所做出的重大让步：

中国同意大幅度增加最低关税限额(TRQ1% ~ 3%)的农产品进口数量，并且应美国的要求减少国家垄断进口所占的比例。到2006年，大豆从现在③ 的170万吨增加到330万吨，增加幅度为94%，其中私营部门应该达到90%；小麦从200万吨增加到930万吨，为现在的4.65倍，私营部门最初应有10%；玉米从25万吨增加到720万

① 参见1999年4月14日的《中国经济时报》。

② 网址是：www.ustr.gov/releases/1999/04/ch-memo.html。

③ "现在"是指1998粮食年度。由于1996年以后的粮食连年丰收，1996-1998年进口较少。

吨,为现在的28.8倍,私营部门应该达到40%;大米从25万吨增加到530万吨,为现在的21.2倍,私营部门应该达到50%。此外,到2004年,棉花要从现在的20万吨增加到89.4万吨,为现在的4.47倍,私营部门应该达到67%……。

同时,中国承诺取消出口补贴,特别是取消对美国不利的玉米、棉花和大米等农产品的出口补贴。而且到2004年前,中国除了在总体上把农产品关税降低到17%以下,还应进一步对美国有竞争优势的农产品降低到14.5%的平均关税。其中大豆仅3%;肉类和水果10%~12%;乳制品12%~19%;红酒20%。

国内有文章认为,这次谈判只是对关税配额(TRQ)做了调整,因为“我国对农产品的进口实行的是严格的配额制度,主要是由中国粮食进出口总公司及有关部门核准的公司负责进口。放宽美国的粮食进口只是增加配额和降低关税,并不是敞开国门进口美国的农产品”①。也有专家指出,即使按照承诺完成进口配额,全部进口总量也只占我国粮食产量的不足5%,不会对中国的粮食安全战略构成影响。

2. 中美双边协议对中国农业和农产品贸易的影响

相对而言,这个协议对中国的影响还是能够从积极角度评价的。

首先当然如一般人都想得到的,是城市消费者可以享受到质优价廉的进口粮食。例如,我们1996年以前常年进口约1000万吨外国面筋度含量高的硬麦,主要用于沿海大城市消费。1997~1999这3年因为国内粮食大丰收不进口国外的硬质小麦,消费者反映面包一切就掉渣,挂面下锅容易烂。这是因为国内食品市场上使用低面筋度的软质小麦的加工品,在质量上确实有点问题。

二是进口资源型农产品等于进口稀缺资源也有利于国内有竞争

① 参见1999年4月13日的《中国经济时报》。

力的农产品增加出口。80年代末期以前,我国的农产品出口还是以土地资源型的基本农产品为主;90年代以来,则明显改变为以水产品、蔬菜果品和部分畜牧产品为主,并且多数年份尚且能够维持30~40亿美元的小额顺差。因此从长期看,除了粮食、棉花、油料等基本农产品外,我国劳动密集的非资源型农产品还是有可能形成出口竞争力的。

三是在没有其他非经济因素干扰的和平条件下,增加进口大量占用资源的基本农产品,有利于土地资源短缺的东部沿海发达地区进行包括农业结构调整在内的产业结构调整,也有利于中国城市化的发展。

四是有利于打破农产品流通中的部门垄断,尤其是有利于进一步深化中国正在进行的粮食流通体制改革。

此外,本人认为,也应该对其消极面,主要是对中西部传统农区的消极影响进行分析,以促使国内理论界和实业界做出必要的调整。

首先是国内拟通过粮食出口削减已经超过2500亿公斤的过剩仓储看来已不可能。

根据联合国粮农组织(FAO)的研究,国际市场粮食价格18年来基本上是下降趋势;而我国则相反,除了1989~1991年和近两年情况比较特殊,20年来大多数年份粮食价格是上升的;并且1979~1982年和1994~1996年曾经两次大幅度提价。前者可以认为是对计划经济时期长期推行剪刀差、人为压低农产品价格的临时性补偿;而后者则是在农业比较效益低的情况下,以价格隐含的补贴来稳定农民的粮食生产。

统计资料表明,国内粮食价格自1993年下半年以后,长期在"天花板价格"之上运行(其中仅1994年上半年因外汇改革本币贬值而在3~4个月的短期内略低于国际价格),个别时段的个别品种国内价格比美国高约1倍。以玉米为例,1999年3月份国内市场平均价格1.44元/千克,而美国芝加哥的期货市场平均价格折合人民币仅

0.72元/千克。大豆的国内外价格差也在1倍左右。即使考虑运费,中美粮食差价仍然悬殊。因此,会造成我国连年丰收后已经涨库的粮食如果不补贴就难以出口;如果放开市场就更没有销路。

其次是不利于国内稳定粮食生产的长期政策。我国粮食与人口的增长高度相关,而且粮食消费的替代弹性低。1997年以后连续3年的粮食供给过剩是因为在1994~1996年连续两次提价幅度达105%(与1993年比)的政策刺激下,于1996年提前实现了2000年的产量目标。但人口并没有提前增长上去,若按照年增1800万人正常情况计算,等于少了9000万人去消费粮食,当然会造成粮食过剩。这种情况下,政府采取的补救措施是以计划手段稳住产量。而农民在不能优质优价的计划价格约束下,其反应是继续追求低质量、高产量。这是我国高面筋度的小麦和优质大米的种植面积增加不快的根本原因。如果进口粮食质优价廉,而国家又不能通过计划价格或直接对农民的粮食生产予以补贴,则我国的粮食生产就难以稳定。

其三是在国内粮食价格受进口压力下降的情况下,中西部传统农区以种植业为主的农民收入会受到影响。这是因为大多数传统农区农民从种植业得到的收入仍然占60%以上。如果种植业受进口冲击比较收益进一步下降,农民种地就只能亏损。再以东北为例:面筋度低的春小麦、高含水的玉米、蛋白质低的大豆是3种当家作物。但这3种农业主产品都已经过剩;国内价格都已经大幅度高于国际价格,而且即使按照这样的高价格农民种地仍然不合算。如果按照中美双边一揽子协议实施,不仅东北地区农业调整结构几乎没有出路,而且对于农民的影响无论怎样估计都不过分。

3. 农产品贸易上的不平等竞争

从理论上看,农民收入是对农业剩余的分配,农业剩余分配也就是地租分配。粮食这种资源型产品的贸易竞争力根本上来源于地租。土地面积越大地租就越多。中国农村户均土地面积仅0.4公顷的细小规模农业,能够在粮食生产上得到的剩余本来就微乎其微;显

然不能与美国平均数百公顷、农业剩余上千倍于我国的大规模农场竞争。因此，中美之间的粮食贸易属于典型的不平等竞争。我们不必引述近代史上美国农产品借“美麦贷款”、“美棉贷款”之便大举占领中国市场，迫使小农大量破产的教训，就连西方学者都指出，让中国按照美国的条件加入 WTO，好比是让尚未长大的稚童，按照美国定下的拳台裁决规则与美国的泰森一类的拳王较量。我们不妨借用这个比喻再引申一下：让中国的“武术冠军”——国有企业上去打，倘若必须按照美国的规则比赛，也难有胜算。

根据近来国内公开的和互联网上发表的资料分析，不仅这次达成的协议对国内的影响应该重视，而且后续谈判如何进行更值得关注。因为“克林顿一直坚持认为，中国在这个贸易组织中的成员资格不是关系到经济问题，而是关系到全球一体化问题。它将使中国进入一个法律框架，迫使它根据西方式的贸易法律行事。它将使市场极大地开放，从而及早地使得更多的中国人能够接受到外国思想的影响[①]”。

无论中国在农产品贸易上做出多么重大让步，美国都会“坚持这样的要求：即使在中国加入世界贸易组织之后，也应该让美国有权对中国实行单方面贸易制裁[②]”。有鉴于此，中方在金融、保险等战略产业，以及其他仍然维持部门垄断的领域中应先向国人开放。尤其应参考其他东亚小农经济社会的经验帮助农民发展合作事业给予农民进入金融保险和流通等领域提供免税优惠和资金扶持，以非农经营的利润反哺农业。否则，即使中国加入世界贸易组织，也难以避免被人家“单赢”。

① New York Times, 04/10/1999。

② Washington Post, 04/13/1999。

第二节　改变农业外部条件的农村城市化

如前文所述，小农村社经济制度内部种植业劳动生产率低，是农业可持续发展的最主要制约，那么，解决中国农业问题首先还是要努力改变外部条件，即：加快农业过剩劳动力的转移和农业人口的城市化进程。这是我们多少年来一直强调的。

一、城市化滞后于工业化、城乡人口比例结构调整滞后于产业结构调整

根据德国经济地理学家沃尔特·克里斯塔勒（Christaller.W）的"中心地理论"，非农业的每一种经济活动必然趋向市场集中，其结果不是形成新的城市，就是扩大原城市规模。但在我国城乡二元结构制约下，非农经营发展和产业结构的高度化并不带动城市化。

下表数据反映出，1978～1996 年的 18 年中，农村劳动力增加 14650 万人，非农劳动力净增 9877 万人，即 67%的新增劳动力是在农村内部从事非农生产。同期转移到城镇的劳动力为 2687.1 万人，平均每年转移 167.9 万人，仅为同期农村新增劳动力的 18.3%。即使全国进入市场经济，农村劳动力也只能滞留在农村；1995 年空间转移最多也仅为 220 万，只占农村劳动力总数的 0.48%，而同年非农劳力占农村劳力总数的 28.2%。可见现在城市化滞后于工业化、就业结构滞后于产业结构的问题相当突出，政策调整的余地也很大。

表 2-1　　1978～1996 年农村劳动力职业转移与地域转移对比　　单位:万人

年　份	非农劳动力数量	转移到城镇的劳动力	农村劳动力总数
1978	3150	148.4	30638
1979	3190	219.1	31025
1980	3502	127.4	31836
1981	3692	92	32672
1982	3805	66	33867
1983	4340.8	68.2	34688.9
1984	5887.6	123	35967.6
1985	6713.5	150.2	37065
1986	7512.9	166.5	37980.8
1987	8130.4	166.8	39000.4
1988	8611	159.9	40066.7
1989	8498.3	120	40938.8
1990	8673.1	118	42009.5
1991	8906.2	140	43092.5
1992	9764.6	160	43801.6
1993	10997.6	185	44255.8
1994	11963.8	195	44654.1
1995	12707.4	220	45041.9
1996	13027.6	210	45288

资料来源:《中国统计年鉴》1997、1994、1992、1987 年。

二、城市化会降低粮食压力

人们自然会考虑人口的城市化带来的粮食消费是否增加。理论上,城市化水平的高低与农业所能提供的粮食剩余呈直接相关关系。长期以来我国存在着一种观点,即城市人口增加越多,粮食消费越高,粮食是城市化的第一制约条件①。然而,粮食是否真的构成了城

① 吴友仁,《中国人口科学论集》,第 99 页。

市化的制约因素，需要作具体的探讨。假设耕作技术无变化，则粮食的供给主要取决于耕地面积、物质投入和劳动投入的水平。物质投入主要取决于粮食的比较效益，与人口的城乡分布无关。由于中国是个劳动力过剩的国家，况且目前实际上从事农业生产的劳力只有2亿多人，即使城市化水平再提高20%，也不会必然导致农业劳力投入的减少。安希伋教授认为：在中国具体条件下，如果城市化进程稍快一点，反而会减轻粮食供应的压力。我们过去的研究也得出了农业劳动力的转移对农业产生影响，事实上取决于不同地区农户的资金和劳动力这两种要素的可替代性的结论[①]。

利用1991年的统计资料估计的中国大陆城乡人均食物消费量的变化，显示了小城市人均粮食消费量为138.7公斤，省会城市为118.6公斤，分别比农村199.4公斤少60.7公斤和80.8公斤。在收人、价格及其他条件都保持不变的情况下，根据各种动物性食品的料肉比计算，一个农村居民从农村转移到城市所消费的粮食的增加量为：转移到中小城市为-41.1公斤，转移到特大城市为-39.1公斤。计算结果表明：城市化将导致粮食消费的下降，转移到中小城市比转移到大城市直接粮食消费下降得略少，间接消费下降得略多。

上述分析的结论是显而易见的：作为商品的粮食对于大城市和小城市而言，并无大的差别，实际上粮食消费并不构成城市化的制约因素[②]。当然，城市面积的扩大必然要占用耕地；但城镇人口密度比农村大，城市的聚集效应也有利于节约使用土地。两者相抵，城市化并不必然导致耕地面积减少。而我国近年来随城市增加出现房地产开发滥占耕地的问题，主要是政府利用土地产权不清晰的制度缺陷

① 杜鹰、白南生等著《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》第六章"农村劳动力外出就业对农业的影响"应用不同地区入户调查数据分析了劳动力与资金在农户家庭经营内部是相互替代的。

② 黄季焜等著，《迈向二十一世纪的中国粮食》，1998。其中料肉比为：猪肉4.14，禽肉3.2，牛羊肉3.15，禽蛋3.2，鱼虾0.87，牛奶2。

“以地生财”造成的。

三、股份合作制比股份制更有利于解决农村城市化中的产权问题

“城乡二元结构”作为我国的基本体制矛盾几乎已经让人们耳熟能详。但仅仅认识到城乡二元结构是农村人口和农村工业向城镇集中的关键体制障碍，在当前滞后的城市改革正在实行资本排斥劳动的情况下并无实际意义。我们在推进农村城市化的小城镇建设改革试验中看到：影响农业过剩人口进城和乡镇企业团地化的具体问题仍然主要是农村产权制度的不完善和政府不对9亿农村人口提供就业、医疗、养老这三项本应由政府承担的社会保障。由此，企业产权的社区化使其“离土离乡就破产”，农民进城落户必须交出承包土地不仅是“离土离乡就破财”，而且彻底失去基本保障。因此产权不清保障制度不完善，企业和农民就离不开社区环境。

此前10年的乡镇企业改制，沿袭了大包干“分配”式改革成功的制度经验，大部分是以向成员分配股权的股份合作制为主要形式的。因此，80年代以来，乡镇企业体现“劳动者联合”的股份合作制改革既实现了产权的人格化，也并没有根本改变其“追求社区整体收益最大化”的目标，当然也没有引起失业问题。当务之急是进一步促进产权流动，促进分散的小资本向小城镇集中。然而90年代中期以“卖”为主的产权改革，客观上排除了乡镇企业本来对农村社区承担的解决就业和“以工补农”等责任，其正面的作用，是改革者们曾经一度期望的企业成为独立于农村社区之外的经济主体。其负面的作用，则是人们始料不及的企业目标机制转变之后追求资本增密、排斥劳动（参见图2－1)。这个结果迫使我们考虑“你到底要什么”，难道真的有必要再次为了追求理论上的彻底性而忍受现实对老百姓的惩罚吗？

应该认识到，乡镇企业的真正作用并不是创造工业产值，而是

创造就业机会，解决农村约2亿过剩劳动力的就业问题。通过吸纳低素质的农民非农就业，使农业的劳动生产率得以提高，从而提高农民收入，稳定农业和农村经济。所以乡镇企业的问题不是企业问题，而是如何让农村过剩劳动力就业和小农村社经济下的农业获得反哺问题。

但是，在现行公司法和“两个转变”目标制约下，乡镇企业的私有化改制和追求资本增密，使其吸纳就业和以工补农随之下降的问题越来越突出。图2-1可以清晰地看出，乡镇企业80年代中期劳动力增加的速度明显大于资本增加；而80年代后期和90年代中期的趋势则完全相反。

乡镇企业资本与劳动力增长速度的偏离情况

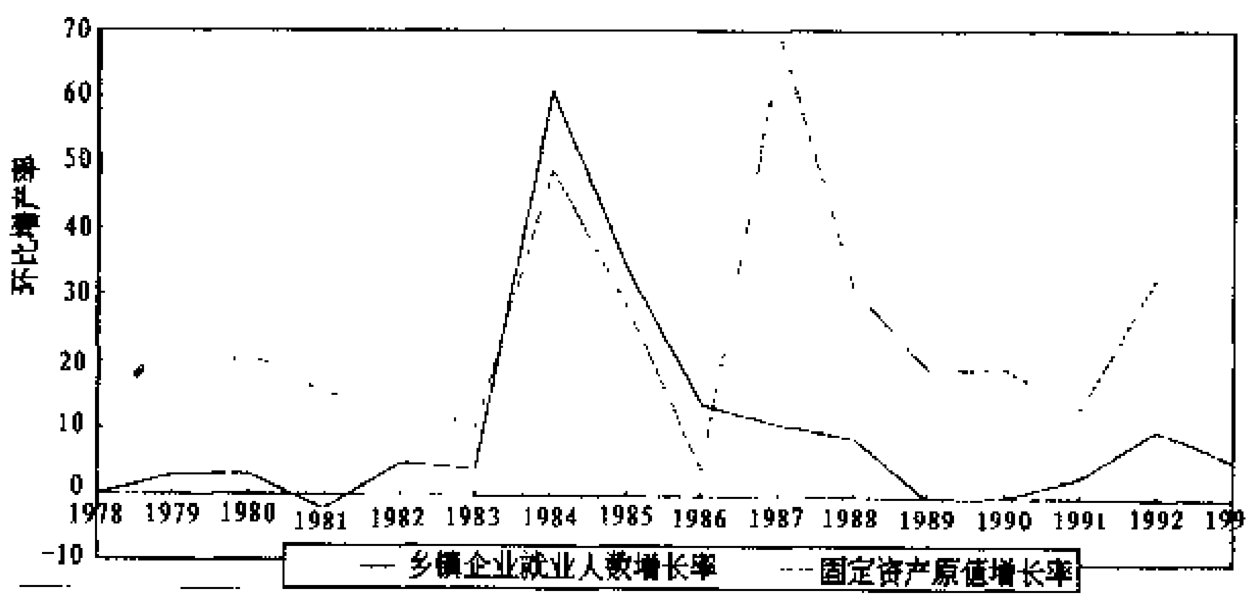


图2-1

乡镇企业的创办动机本来就是社区就业最大化和福利的最大化，不是一般企业追求的“利润最大化”。由于社区内部土地无偿占有和劳动力无限供给，可以不对劳动力支付任何社会保障开支的特殊条件，使乡镇企业占用本地劳动力越多，其收益中来自社区的转移收益就越多，从而自然地形成了吸纳过剩劳动力就业的内在机

制。而且乡镇企业与国营企业相比竞争力较强的根本原因，在于其利润中隐含了被企业占有的、但一向并未计入的、高达70%以上的社区土地和社会保障转移收益。这种转移收益只能在社区化的乡镇企业以追求社区整体收益最大化为目标的前提之下，才能顺利实现。如果不顾国情矛盾，也要按照城市企业“资本密集、排斥劳动”的办法搞，就会使乡镇企业已经吸纳的非农就业的过剩劳动力再度失业。这有可能最终危及农业的可持续发展。

第三章　农村基本经济制度试验研究

参与农村试验区长达11年实践的研究人员认为，在农业和农村经济面临的外部环境短期内不可能根本改善的条件制约下，各地正在形成的相对完整的以土地产权制度为基础发育市场经济主体，包括基层经济组织建设、积累、投入和产业化经营的“基本经济制度”①。上文所述历史上长期存在的土地“两田制”和“两权分离”是其内生性制度基础。农村基本经济制度作为农业可持续发展的制度保障，应该能够兼顾公平和效率两个原则，能够把传统农业和市场有机地结合。此处简要引述有关试验区制度创新的经验为例做分析。

① 温铁军、朱守银，“中国农村基本经济制度试验研究”，载《中国农村经济》1996.1。

第一节　产权制度与经济主体

一、土地产权的进一步完善[①]

本书上文所述农村社区内部化的土地产权两级构造，正在发生更为深刻的变化。对此可以通过很多基层制度创新的经验予以说明。

1. 土地股份制

20世纪90年代，山东、陕西等地把农民承包的土地入股、作股，原承包农户与村集体按照农民7、集体3的比例占有土地转移收益的"股田制"，意味着村社集体已经承认，农民在产权两级构造中所占的份额大于集体。1997年全国推行"延包"政策，明确规定集体"机动地"不得大于耕地面积的5%，农户承包土地在30年期限内发生转包，其地租收益归原承包农户。这以后，"股田制"原来按照农民7、集体3的比例，改变为按照转入农户7、转出农户3来分享土地转移收益。这意味着农村在明确了集体占有5%的公田，对农户发包，其收益用于村社公共开支，实际上恢复了部分"公田制"之后，集体实际上不再占有和分享农民的土地收益。也更多地向农民让渡了土地产权。

农村土地产权两级构造随之发生变化，由于农民的产权份额增加，土地的租佃关系重新开始活跃起来，"反租倒包"、"承租返包"等各种租佃形式在以农业为主的传统农区不胫而走。例如，安徽阜阳试验区的"反租倒包"，是由村集体以每年600元/亩的租价向农民反租已经落实到户的土地，形成区域化规模化种植，再倒包给农民进行经营管理。其中"反租"的意义，在于以支付地租的形式，

① 具体论述可参阅本书第四部分。

承认了农民对土地的部分所有权。

2. 耕地与非耕地的不同制度安排

非耕地，包括“四荒地（荒山、荒坡、荒地和荒滩等)”，并不像耕地那样必须承担农民的生存保障功能，因而非耕地不应该实行均分制。

各地在非耕地开发中注重制度建设，创造了明显的制度效益。例如，陕西延安试验区通过四荒地拍卖体现市场形成地价，农民“买到”的荒地产权显然比分配的产权更有效，因此农民自发地大量投入劳动平整土地，租用推土机修建反坡梯田，在山区开发中自发进行结构调整，小流域治理与生态保护有机地结合起来。又如，湖南怀化在山地开发中，根据山地产出的商品率高的特点，把过去的按人承包改造为“长期租佃制”。引入上百亿资金，形成了山区开发建设的高潮。

二、股份合作制与稳定家庭承包制

立足于农村基层传统组织制度资源，把外部性问题通过产权制度安排来内部化，形成有效的激励机制，是完善家庭承包制和稳定农业生产的基础性工作。相比较而言，农村各种内部化的制度中股份合作制是最能够形成有效的激励和积累功能的制度。

从现在掌握的资料看，股份合作制发源地在山东周村试验区。周村的股份合作制是“先有长行村，后有王村镇”。长行村是1984年落实家庭联产承包责任制（大包干）的时候，就把当时集体积累的几百万固定资产做股量化到每个农民头上；王村镇1992年把镇办企业资产，按各村村民代表大会代行股东代表大会的形式，让镇内所有的村按股占有镇级企业的资产，这就初步解决了镇级企业产权不清的问题。它是农民社区集体所有制经济的实现形式，首先要承认农民对集体资产的产权，把价值形态的集体财产做股量化到每

个农民头上，才能够通过农民作为财产主体委托社区集体代理的方式，重新结构社区集体共有的产权。农民作为社区成员通过股份合作制来实现对社区财产享有的收益权。

更进一步的以土地为中心的社区股份合作制产生在广东南海试验区。那里农村基层已经把所有集体资产折股量化，并且实行了农民股权"生不增，死不减"，允许继承、流转。这种新的财产制度的重要作用之一，就是实物形态的土地不再承担农民的生存保障功能，不必再无限析分，因此可以完全按照市场机制优化农业的资源配置（参见本书第4部分）。各地在社区股份合作制作用之下，农业、特别是种植业的规模经营，事实上已经初步形成。

第二节　农业规模经营与产业化

一、抗衡价格风险周期的农业适度规模经营

1. 农业规模经营的讨论与实践

改革开放前我们在生产力水平低下的情况下，通过农业集体化的方式搞规模经营，结果是1+1<2；因为无论是一锄加一镰，还是一个小农加一个小农，都不是生产关系的实质进步。

1982年全国重新实行分户经营以后，政府一直没有放弃搞规模经营的努力，但农业人口比过去增加了一倍，就全局的劳动力过剩而言，农业的"劳动替代资本投入"仍然应是最经济的次优选择。任何局部地区无论多么发达，搞资本密集型的现代化农业规模经营，相对于全局性劳动力过剩而言都是不经济的。

试验区的经验表明，在种植业特别是粮食规模经营的典型中，至今很少见到投入产出比合理的个案。但是，如果能够利用农村土地产权的两级结构，就有可能实现在小农村社经济条件下的农业规

模经营。在1978年开始大包干直到1997年以前[1]，这20年期间客观存在着的农村土地“两级结构”的产权制度条件下，村社集体的所有权仅仅体现在收益分配上是不够的，更主要的应该体现在所有者对资源的有效配置上。只是由于理论界在所有制讨论上出现了要么公有制要么私有制的两个极端趋势，不承认中间形态。因此，多数地方还没有认识到它的重要意义。

2.平度经验的重大意义

在农业的规模经营上，山东平度1988年建立的试验区，进行制度创新的例子最有说服力。本人从平度试验区设立之初就参与了部分调研工作，到1992年阶段性总结时我已经去做了11次调查。并且在那里建立了1000个样本农户的抽样框，来完善试验区的监测调查系统。根据丰富的调研资料，我认为他们不是只搞了土地“两田制”，而且还在多年的试验进程中，不断充实完善了一套相对合理的制度安排：给每个农户按人口核定出口粮田，以体现对社区成员生存权利的承认和社会公平原则。其他的地调整出来体现市场竞争的原则按劳力招标承包。这种对土地产权的析分实际上是对在中央文件中已经肯定的“两权分离”的完善。

集体土地所有权不变，农民土地使用权进一步析分为安身立命的口粮田长期不变，商品化生产的责任田向种田能手集中。从而在基本财产关系上部分地体现了市场原则，不再按人口分包全部土地，就有条件形成市场配置资源这种体现效率原则的机制。客观上也有利于在基本国情矛盾不可能根本缓解的约束下，通过制度安排来提高农业的劳动生产率和农产品的商品率[2]。

① 本人认为，以1997年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出16号文件要求各地落实土地“延包”30年不变的政策为制度转折的标志，农村在以5%机动地的比例正式恢复了部分公田制的前提下，强化了农民土地的私有产权。

② 参阅吴清晓等主编的《百万农民的伟大创举》，红旗出版社1993年5月第1版。

相对于按人分户平均承包而言，平度实现的只是有所扩大的"粮猪型"农户经济。不过，这种农户与村社相结合的规模经济，显得更合国情。他们在土地制度创新的同时，在农村基层配套进行了"三项制度（积累、管理、服务）"建设。一方面通过竞争，按照适度规模包到土地的农民必须签订合同，承诺搞"以地定养，种养结合"，以此保证培肥地力；另一方面由于合同规定每承包5亩地必须对应养1头牛或2头猪，客观上造成农民不仅规模种粮而且规模养殖。并且既然以地定养，不管市场价格怎么变也得养。由于猪粮价格周期不同步，恰恰形成种养农户（又称为"粮猪小农"）在扩大了相对规模的条件下，实现了内部收益均衡。这表明小农经济条件下也能实现猪、粮两业的价格均衡；也可能以有中国特色的农业基本经济制度来抗衡市场经济的风险，实现小农经济条件下农业和市场的接轨。

农业最短缺的是资金要素，农村积累制度建设中最困难的是资金积累。平度把土地竞争招标中成规模收回来租金集中建立农民合作基金会。土地先划方① 招标产生级差地租，竞争包地的农民把承包费先交给村集体再种地（类似于旧社会的交纳"上打租"），村级组织形成一定规模的货币要素用于农业的自我积累，也可以投入于二、三产业，安排那些在竞争承包中失利或家庭劳动力多的农民非农就业。农户抽样调查证明，平度土地规模呈正态分布；农民收入的基尼系数相对合理（参见第4部分土地问题的有关章节）。

平度农业规模经营成功的主要原因，不外乎在村社内部竞争招标的类似市场交易形成产权的制度安排下已经清楚，因此可以实现"六统一"。从其他地方的经验看，按照股份合作制的原则调整农村

① 划方是把土地按照不同农作物区域化规模经营的要求，划成便于机耕、排灌、植保的"丰产方"，再向农户指标发包。相对于分割细碎、不利于统一规划和机耕排灌的土地而言，划方就产生级差地租。

所有制结构，也有利于实现农业规模经营。

本人认为，应该根据我国农村经济的实际情况，把过去单纯强调"土地适度规模经营"这个概念，改变为强调农业规模经营。不是要让农民必须把地集中了交给集体才能实现规模经营。应该明确的是：在小农分户兼业化经营的情况下，所有能够产生规模效益的生产经营环节上"统一"服务，都是农业规模经营。村社如果没有经济实力，哪怕统一规划也是规模经营。

二、农业产业化

1. 农业产业化的提出

为了便于从农业提取剩余，我国工农产品的剪刀差在50年间呈不断扩大趋势。农业长期以来处在两头被垄断控制的局面之中。农业投入，无论是资金还是生产资料都是垄断控制；农业主要产出品也是长期被垄断控制的，改革以来农产品市场放开了一部分，比如水产品、畜牧产品、蔬菜和果品等等陆续放开了，但不仅粮食、棉花和烟草等大宗农产品仍然维持垄断、越统越死，而且在价格已经市场化的农产品，其购销、加工环节也与农业生产者对立。这种生产与加工、流通脱节的问题，是造成市场供求大起大落的主要原因。

最初由山东诸城在20世纪90年代农产品卖难的压力下首先搞起来的农村"商品经济大合唱"，经过农村政策部门的调研、提炼，逐步形成"农工商一体化"、"产加销一体化"等经验，受到山东省委的重视，被总结为农业产业化经营、产业化发展战略而在省内提倡。1995年以后，逐渐影响了中央一级的农村政策研究，并在1997年以后演变为全国性的政策。

2. 产业化的理论讨论

尽管理论界对农业的产业化的基本概念和内涵一直有争论，但各地在农村改革没有重大突破，农业发展缺乏新的政策支持的困难

条件下，很快就接受了这个提法。如果把农业产业化翻译为 Agribusiness，那么，这个概念是 50 年代由美国经济学家戴维斯[①]提出的，它包括了农业生产的产前、产中、产后这三个环节的全部内容。

本人参考周其仁教授、杜鹰研究员和关锐捷副研究员[②]关于大企业进入农业、拉动农业规模经营的理论，在 1996 年做欧盟项目时，与欧洲学者交流形成了可供理论界讨论的意见，认为农业产业化对应的概念应该是"Agricultural Integration"，所指的不仅是产前、产中、产后这三个环节的相结合，而且含有对各种涉农部门在农业生产经营之中，进行利益整合的意义。因此，如果从这个概念出发，在我国仍然存在部门垄断，存在购销、加工环节与农业生产者对立的条件下，农业产业化不是一般意义上讲公司十农户、企业下乡。农业产业化的真实含义，就在于打破农业投入产出的两头垄断，改变扩大剪刀差的制度条件，促进农业可持续发展(参见第 4 部分关于农村经济主体的有关章节)。

3. 产业化的原则和大企业进入农业

从各地的经验看，无论是让供销社牵头，还是让市场来牵头，还是让企业下乡来牵头，要想和农民生产者结合，就要和生产者建立大致平等的利益关系。例如诸城肉鸡产业化经营的成功，在于公司给农户的每只鸡保证一块 5 毛钱的收益，意味着企业承担市场风险，无论当期赚不赚钱，都必须让农民得到大致合理的、稳定的利润。因此，小农作为生产者能否得到平均利润，是检验农业产业化成功与否的根本原则。

让企业"支援农业"的提法，与市场化的改革方向不符。农业产

① Davis, J. H. & Goldberg, R. A.: A Concept of Agribusiness, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1957.

② 参见关锐捷主编《中国农村改革二十年》第 21 章"农业产业化经营"，河北科技出版社 1998 年 8 月第 1 版。

业化的有关研究中，由周其仁、杜鹰提出，经过关锐捷组织调研得到强调的大企业进入农业的理论，所隐含的前提假设，只能是农业的比较收益应该高于其他产业，所以追求利润最大化的企业才来投资。除了这个前提还需要讨论之外，我认为市场条件下企业追求利润最大化的行为目标不可能改变，但是具体的实现利润方式还是能够调整的。如果政府引导得当，政策合理，促使企业进入农业进行投资是追求中长期收益，而且能够建立和农民的稳定的利益关系，就有可能以企业的规模经济带动农户实现农业的产业化。可惜，在目前混乱的经济秩序压迫下，大多数企业是以短期行为"捞一把就走"来转嫁风险。无论宏观、微观，推进产业化的初期阶段都缺乏企业与农户结合的条件。直到企业和农户都在短期行为造成的"双输"中汲取了教训，才出现了较多的"利益"连接的成功典型。

在我们所调查的各种典型中，最值得借鉴的，是山东莱阳的农民把土地入股建立合作制公司，使产和销之间不是买卖关系，最后按股分红。莱阳农业商品化程度大幅度提高的原因之一，是这个方式能够有效地降低企业与分散小农之间的交易费用使之趋零。

三、政策建议

十多年来的调查研究使我们认识到：农业稳定和农村发展与国民经济相关的宏观决策可以有两个选择：其一，最大的结构调整莫过于"城乡二元结构"调整，应以劳动密集就业于国家主导的基础设施建设为第一国策；辅之以全面开通城乡，调整产业结构、就业结构和城乡人口结构；以此促进农地上承载的过剩人口实现非农转移。其二，若全面开通城乡难度太大，则目前只能加强农村社区内部化的配置资源及整合财产和收益制度建设，同时强调打破流通和金融垄断，通过扩大农业的外部规模来维持小农村社经济。舍此，农民没有出路，农村得不到发展；农业也碍难成为独立产业。当然，这并不妨碍少数大城市带着过剩人口汇集的贫民窟超前现代化；其结果也许会

使中国陷入"拉美化"沼泽。

综上所述本人认为，在现行体制条件下稳定农业别无良策，只能靠继续深化农村改革。重点是在传统制度资源与现代市场经济相结合的条件下，建立与小农村社经济相适应的基本经济制度，在村社内部实现农村生产力诸要素优化组合。以此保证中国农村经济维持稳定发展。

第二部分

旧中国的农村基本经济制度问题①

以土地占有与分配关系为主的制度变迁，是其他一切农村经济制度形成与发展的基础。本书在这一部分中依据对大量历史资料的分析所佐证的研究假设是：由于人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约不断加剧，农村土地制度作为农业中国相对稳定的传统制度的基础，其本身不可能是一种促使土地趋向集中并迫使小农破产的制度；维系中华民族以农业文明数千年历史的“内部稳态结构”即立足于此。历代政权在立国之初推行“均田免赋”或在中兴之际试图抑制“占田”，也是在这个制度基础被破坏因而出现社会危机时的基本对策。

本书试图说明，在“人地关系”高度紧张的基本国情矛盾制约下，解放前我国农村在土地产权制度上的主要形式，一是公田和私田“两田制”；二是土地占有权分散而使用权相对集中的“两权分离”。在这种制度框架内，在土地资源

① 本书第二部分由温铁军提出研究假设、组织调研讨论并统稿，蒋中一、朱守银、张照新、廖洪乐等参加观点讨论。中国农业大学96级部分研究生参加农村调查，作者的导师俞家宝和詹玉容教授对研究思路的形成给以指导，冯开文和刘似臣（北方交通大学）协助收集历史资料。香港科技大学龚启圣、中国社科院农村发展所张晓山、北京大学周其仁等提供了参考意见。

高度稀缺导致的高地租压力下，土地实际上只能向生产能力强的自耕农集中，从而形成能够产生农业剩余的相对经济规模，这是在我国传统农业社会中资源配置相对合理的制度基础。

因此，土地占有上尽管仍然存在绝对不平等，但这并不是农村贫困、小农破产的主要原因。近代中国农业和农村经济的衰败，主要的原因其实不是农业自身的问题，而在于，当国家要从传统农业向现代工业进步必须从农业提取大量剩余时，农业外部制度环境的制约性变化。无论国家税收、金融，还是工商业资本，都是小农经济的主要剥夺者。这是现在研究农业与国民经济关系问题的人们应该引以为戒的。

本书这一部分的研究方法在于尽可能广泛地收集前人的各类调查研究成果；不论各派政治背景，对各类调查提供的数据按年代排序，分析土地集中抑或离散的趋势。以帮助读者客观地了解土改前农村的土地占有和使用情况。

第四章　内生性的制度安排:“两田制”和“两权分离”

本章试图说明旧中国农村基本经济制度的内在逻辑,即:在“人地关系”高度紧张的基本国情矛盾制约下,随人口不断增长、对土地的压力逐渐增加,土地客观上已经不可能向少数人集中,随之出现了两种制度现象:

一是“两田制”,即在所有权上表现为“公田”与“私田”相区别。

虽然,“公田”收益的支配,一般由村社中的公共组织,如学堂、祠堂、寺庙或有势力的人,如大户、士绅、族长等实际掌握。但不可否认的是,其使用方向主要在于负担农村基层村社内部的教育、治安和修桥补路等公共品开支。

二是“两权分离”,即土地占有权逐渐分散,而使用权向自耕农相对集中。

因为土地要素越稀缺,地租就越高。在高地租率的压力下,土地使用权实际上只能向生产能力强的自耕农(亦即中农和富农)集中。所以,早在解放前土地产权既已经是所有权和使用权“两权分离”——这其实也是资源配置相对合理从而稳定农业生产的重要的制度因素。

在这两种土地产权制度框架内,小农的基本行为取向是尽可能多地租种土地,以“劳动替代资本”投入来增加剩余,从而起到了稳定农业生产的作用;但同时又会使人口随之不断增加,落入发展经济学指出的“增长陷阱”①。

---

① 亦称“人口陷阱”。由美国学者纳尔逊20世纪50年代提出,意即发展中国家的经济增长会被人口的快速增长抵消。

上述逻辑告诉我们：土地占有上的不平等，很可能不是旧中国农村贫困、小农破产的主要原因。

第一节 旧中国的土地占有关系

一、人地关系紧张是土地制度变迁的重要前提

中国在两千多年的封建社会历史变迁中，人地关系一直是重要的制约性的前提。

1. 土地稀缺程度不断恶化

尽管学术界对历史统计是否准确可信长期有争论，但很多学者还是做了必要的、有价值的数据整理工作。其中梁方仲[①]的研究展示了土地稀缺程度不断恶化的历史趋势（参见表4-1）。

表4-1　　人地关系的历史变化

朝代	公元年	户数	口数	田地	户均口数	户均亩数	口均亩数
前汉	2	1233062	59594978	827053600	4.78	67.61	13.88
隋	609	8907546	46019956	5585404000	5.17	627.04	121.37
唐	755	8914709	52919309	1430386213	5.94	160.45	27.03
明	1426	9918649	51960119	412462600	5.24	41.58	7.94
清	1753	——	102750000	708114288	——	——	6.89
	1887	——	377636000	911976606	——	——	2.41

（据梁方仲书甲表1，中国历代户口、田地的总数及户均口均田亩数）

除了汉代的豪强大地主占田引发农民起义，演化出三国、两晋、南北朝连续不断的战乱，人口大幅度下降（隋比汉减少了27%），导致人地关系空前宽松而外，宋代以降，人地关系是在不断恶化的。清

① 梁方仲，《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社1980年版。

末以来人口基数过大，即使有19世纪中叶太平天国起义等战乱导致的人口减少，人地关系也不再有本质变化。

显示20世纪人均耕地减少趋势的还有许道夫汇集的资料(参见表4－2)①。

表4－2　　民国时期的人地关系

年份	耕地总面积（千亩）	人口数（千人）	人均耕地（亩）	资料来源
1910	1455236	368147	3.95	陈彩章《中国历代人口变迁之研究》
1916	1276894	409500	3.12	陈长衡《中国人口之几方面观察》(见《统计月报》2卷9期)
1934	1228367	462153	2.66	1935年《申报年鉴》第2页
1947	1410731	462798	3.05	《中华年鉴》上91～92页，下1239页

2."过密化"增长问题

海外的研究不仅大多强调人地关系的紧张，而且分析了人口对农业生产要素结构和农民财产的影响。麦克法奈尔、费正清等② 认为中国农业受制于耕地不足和现代农业技术缺乏，虽然专业化和商品率不断提高，农民收入变化却不大，因为单产的提高，被人口增长所抵消掉了。黄宗智的《华北小农经济与社会变迁》认为中国农业存在一种劳动力过量投入而不是技术改进或组织变革所引起的"过密化"增长，这使农民尤其是贫农经济一直处于维持生计的边缘。J·L·卜凯也认为，中国必须减少人口，以减少采用现代技术的阻力③。

① 许道夫，《中国近代农业生产及贸易统计资料》，上海人民出版社1982年版，第7页。

② 参见《剑桥中华人民共和国史(1949～1965)》，中国社会科学出版社，1990年8月第1版。

③ 参见《中国农家经济》，商务印书馆1931年版。

尽管历史数据和调查材料缺乏足够的依据，出入较大，研究者的学术观点也不同，但中外学者的相关研究中有一点是共识程度最高的，这就是人地关系紧张的问题。他们都认为，人口过快增长导致人地关系紧张，的确是中国农业和农村经济发展的主要制约。

3. 清朝与民国在土地制度形成上的不同条件

清初由于外族入主中原而使当时政权的强制性提高，统治者推行“开疆拓土、移民实边”，实际上是近代史上惟一的全国范围的人地矛盾调整，能够藉此改善人口与资源的关系。此后出现的所谓“康乾盛世”，当与这次人地矛盾的全面调整有直接关系。而康熙年间为了减少农民负担而实行的“新增人丁，永不加赋”政策极大地刺激了人口增长，把人口增加产生的负担通过“摊丁入亩”转嫁到土地上，也是100多年后人口增长约达4亿、人地关系再度趋紧，乃至于战乱频仍的重要原因。

中国历史多次出现一种循环，往往是：改朝换代之后统治者先推行“均田免赋”，接着就出现土地向地主集中或豪强大族占田，社会矛盾激化再发生改朝换代。民国却不再有条件像历代统治者那样做，由于推翻清朝统治之后是军阀混战，历史并未给民国政府造就全国范围的人地关系调整的机会，孙中山提出三民主义作为国民革命的纲领，尽管其中的民生主义强调“平均地权”和“节制资本”，但在他的国民革命实践中，并没有能够发动农民起来进行土地革命。1925年孙中山去世以后，“平均地权”和“节制资本”只能是一种口号。国民党蒋介石政府先是提出“二五减租”；1930年6月30日颁布《土地法》又把地租比例改变为“三七五”。尽管把“平均地权”的革命，改变为只是提出减租减息的改良，在国民党忙于战争，基层只能维持传统社会由地主士绅掌握权利的情况下，事实上也不可能真正实行。

从我们整理的资料看，由于国民革命基本上没有触动农村社会（个别地方除外），清末民初以来我国农村的土地占有情况逐渐变化为：在土地资源禀赋既定，而人口不断增长的压力下，土地占有关系

整体上趋于分散，人地关系稳定的时期较长①。

二、民国以后的土地占有关系的阶级分析

在整理民国时期土地制度调查资料的工作中，我们比较分析了不同观点形成的依据，认为其中首先应该重视的，仍然是当代土地制度研究中居统治地位的理论，即以阶级分析的观点看地权分配。

值得注意的区别是：大革命前后国共两党早期的判断相似，都认为土地占有关系严重不平等；而解放后在土改中进行的全国、地区统计调查和一般学者的估算，却并不支持土地向地主集中的理论。

1. 毛泽东关于地权的阶级分布趋向集中的调查

对当代土地制度研究影响最为重大的一种观点来自毛泽东：他在《井岗山的斗争》② 中分析道："（江西与湖南两省）边界土地状况大体说来，土地的60%以上在地主手里，40%以下在农民手里。"他在《寻邬调查》③ 中写道，大中小地主占农村人口的3.45%，占有30%的土地，富农占人口4%，公田占40%，为地富所把持。亦即：7.45%的地主、富农占地70%。他在《兴国调查》中指出，占人口1%（加上不在村地主达2%～3%）的地主占有土地40%；富农占人口的5%，占有土地30%；另有公堂土地10%，实际为地富把持。亦即6%～8%的地主、富农占地80%。

正是据此，中共中央后来得出了占人口不到10%的地主、富农占地70%～80%；而占人口90%以上的中农、贫农、雇农只占土地的20%～30%这样一个作为中国土地革命依据的一般性结论。

---

① 其中，东北和西北地区由于土地资源相对宽松而仍然有集中趋势。

② 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第68页。

③ 《毛泽东农村调查文集》，人民出版社1982年版，第105页。

2. 其他中共领导和学者相似的调查和估计

地主占有土地比例最高的看法来自邓子恢。他在闽西根据地指出,“据龙岩、永定、上杭、连城、长汀、武平六县调查,田地85%在招租阶级手里”,但他又指出,“六县除连城外,雇农都在5%以下,富农平均不到5%,中农平均只有17%,而贫农则占75%”。即使其中没有提及地主所占人口比重,如把各阶级的比重加合,已经大于100%。此外他在同一份文件中还分析了“游民阶级占当地人口的25%”。这些数据上的问题可能对当时调查的信度有影响[①]。

后来,《中共中央关于公布中国土地法大纲的决议》和刘少奇《关于土地改革的报告》,都认为地主富农占地70%~80%。差不多相近的估计还有很多,如:何干之在《中国社会经济结构》一书中指出的“十分之一属于榨取阶层的人占地十分之七,而十分之九的贫苦农民(包括中农、贫农、雇农)只占有十分之三的土地”;又如:周恩来在全国政协一届三次会议上的政治报告中指出的“占人口5%左右的地主占有土地40%~80%,而占人口50%~60%的贫农和雇农只占有土地4%~15%”。

3. 国民党早期相似于共产党的估计

1927年《中国国民党中央执行委员会农民部土地委员会文》表明[②],占人口14.5%的地主富农占地81%,而占人口85.5%的劳动者只占地19%。对此,章有义[③] 认为这可能取材于北洋政府农商部的《民国七年农商统计》。对于这个农商统计,刘大钧的《中国农田统计》和匈牙利人马扎亚尔在《中国农村经济研究》中已经做过否定性评论。章有义指出:“农商统计中有关农田的统计,谬误百出,可信程

① 《邓子恢文集》,人民出版社1996年版,第11页。

② 《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》,人民出版社1983年版,第4页。

③ 章有义,“本世纪二三十年代我国地权分配的再估计”,《中国社会经济史研究》,1988年第2期。

度很低。"

4. 解放后有关部门的调查不支持土地集中的判断

1950年国家统计局根据农业生产资料及各地区土改前的阶级构成推算出，全国土改前，地富占户数6.87%，占人口9.41%，占土地总数51.92%；中农、贫农及其他劳动者占户数93.13%，占人口90.59%，占土地总数的48.08%[①]。

同年，华东军政委员会土地改革委员会对浙江、安徽、福建和苏南的235县及6个市郊1722个乡的土地占有状况调查，表明地富占总户数5.31%，占总人口的7.16%，占土地33.37%，中农、贫农、雇农及其他劳动者占户数94.79%，占人口92.84%，占土地总数的66.63%（含公田）。其同年对浙江、苏南、皖北、皖南和福建的33县43乡村土地占有状况的调查表明，地主富农占户数8.39%，占人口10.50%，占地53%，中农、贫雇农及其他劳动人民占户数91.61%，占人口89.5%，占土地47%（含公田）[②]。

中南军政委员会1950年据湖北、湖南、江西、广东、广西5省136村的典型调查和各省一般统计材料所做的土地占有状况分析得出，地富占户数6%～9%，占人口8%～10%，占地25%～65%（包括公田）；中农、贫雇农及其他劳动者约占户数和人口的90%以上，占地30%～70%[③]。

对于这种**地主与农民大约各占一半土地**的调查结论，有学者进行了估算验证：

郭德宏[④] 汇集了建国前不同历史时期不同机构和学者对土地

① 国家统计局，《建国三十年全国农业统计资料》第19页。

② 华东军政委员会，《土地改革前华东农村土地状况》第19页。

③ 中南军政委员会土地改革委员会编《土地改革主要文献与资料》第38～40页。

④ 郭德宏，《中国近现代农民土地问题研究》，青岛出版社1993年版，第11～42页表及文后附表一。

占有关系的统计材料，将其平均值与国统局1950年的数据比较，认为结果十分相似。

段本洛、单强引苏州市档案馆藏《苏南土地改革的伟大成就》第785～791页档案，揭示土改前苏南各阶层土地占有情况：占人口3.44%的地主占地34.32%，占人口3.23%的富农占地7.73%，占人口34.43%的中农占地30.75%，占人口50.14的贫雇农占地16.60%，占人口8.77%的其他人员占地10.60%①。亦即苏南的地主、富农占地约为42%。

此外，杜润生在回忆录中也提出，土改前地主和农民在土地占有上大致是各占一半。因此，土改的政治意义大于经济意义。

5. 其他学者按年代排列的各种对土地集中程度的调查和估计

(1) 布哈林在1927年估计占人口26%的富农(似包括地主)占地61%，而占人口72.5%的中农贫农只占地36%②，虽然这与上述国共两党的调查资料同期，但对土地集中程度的估计也是有明显差别的。

(2)吴文辉③ 在30年代初指出：占总户数10%的地富占地53%，而占户数90%的劳动者占地47%。

(3)陶直夫(钱俊瑞)④ 1934年指出占总户数10%的地富占地68%，而占总户数40%的农民占地32%。对此，严中平汇集了马扎亚尔、许涤新、国民党农村复兴委员会、毛泽东、陈翰笙以及《农村经济》和《广西农村调查》等多种材料中的土地占有情况(见下表)，据此可见1925～1935年间，各地农村土地的集中或分散差别很大，除个

① 《近代江南农村》，江苏人民出版社1994年版。

② 布哈林，《中国土地问题之商榷》，《中国农民》，第2卷第1期，1927年6月。

③ 《现代中国土地问题之探究》，转引自南京国民政府主计处统计局编《中国土地问题之统计分析》，正中书局1946年版，第67～68页。

④ 陶直夫《中国现代土地问题》，见《中国土地问题与商业高利贷》，中国农村经济研究会，1937年版，第65页。

别地方外，大多数调查表明地主占地不过 15% ~ 30%；自耕农占地大于 50%①。

表 4-3　　　　各地农村土地占有的阶级分布　　　　单位：%

地　区	资料时期	在村地主		富农		中农		贫雇农		其他	
		户数	土地	户数	土地	户数	土地	户数	土地	户数	土地
吉林黑龙江 52 县	1925			14.3*	52.0*	42.8	39.0	42.9	9.0	–	–
河北保定 10 村	1930	3.7	13.4	8.0	27.9	23.1	32.8	64.2	25.9	–	–
河南辉县 4 村	1933	4.4	27.5	8.1	20.6	24.7	33.9	58.0	17.8	4.9	0.1
晋察冀北区 45 村	1937	2.4	16.4	8.5	21.9	35.4	41.7	47.5	19.1	6.2	–
陕西绥德 4 村	1933	1.5	16.9	3.3	22.9	11.4	28.4	79.8	31.8	4.0	–
江苏无锡 20 村	1929	5.7	47.3	5.6	17.7	19.8	20.8	68.9	14.2	–	–
启东 8 村	1933	0.5	9.2	7.2	58.4	31.4	25.8	57.8	6.4	3.1	0.2
常熟 7 村	1933	1.3	28.2	1.9	31.3	25.3	17.6	65.6	22.4	5.9	0.5
浙江龙游 8 村	1933	7.2	73.0	6.0	9.7	17.9	10.6	56.9	6.6	12.0	0.2
崇德 9 村	1933	2.3	22.8	6.8	4.6	24.6	35.4	67.9	36.5	4.5	0.7
永嘉 6 村	1933	1.4	28.4	1.0	11.0	6.1	17.4	76.4	43.1	15.1	0.1
江西兴国	1930	1.0	40.0	5.0	30.0	20.0	15.0	61.0	5.0	12.0	–
广东番禺 10 村	1933	2.9	18.6	8.8	38.6	16.0	21.9	51.6	17.2	20.7	3.8
广西桂林 6 县 14 村	1934	4.9	37.8	7.9	22.1	29.6	27.8	57.6	12.3	–	–
云南昆明 6 村	1933	1.7	9.5	11.4	33.6	18.7	29.7	68.2	29.0	–	–
四川长寿	1935			15.7*	68.1*	27.4	23.8	56.9	8.1	–	–

注：* 含经营地主。

我们在对上表数据做进一步处理时发现，大多数年份的调查只涉及 1 ~ 2 个省，不足以对总体作估计。其中只有 1933 年的调查覆盖面最广，涉及河南、陕西、江苏、浙江、广东和云南等 6 个省的 62 个村庄。于是我们按各地调查的村数多少作加权、汇总后形成曲线图。其中，原统计表中的“其他”一项数据缺失较多，做图时略去。该图反映各阶级占地比重的曲线略向中间隆起，基本是平滑的直线；可以形

① 严中平，《中国近代经济史统计资料选辑》，第 270 ~ 271 页，科学出版社，1955 年版。

象地看出，土地占有关系并不表现为向地主集中，而是约略向富农和中农为代表的自耕农集中。富农和中农的户数为1/4强，而占地比重略大于1/2。但是我们同时可以看出，土地占有上的不平等也是绝对的。图上反映各阶级户数比重的曲线在中农处交叉，陡然向上翘起，贫雇农占有的土地约1/4，户数比重高达近2/3。尽管农村中少地或无地农民仍然是大多数，但这主要是土地资源严重短缺的直接结果。

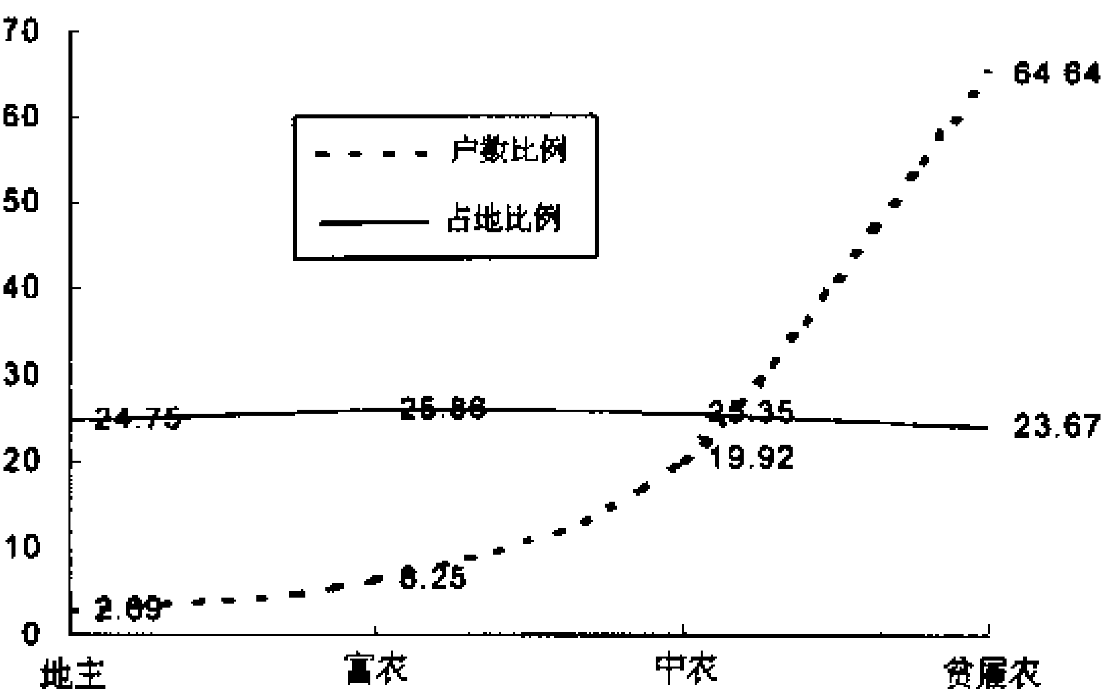


图4－1

(4)陈翰笙1946年指出①，华北和华南土地集中程度较北方和东北地区低，在华北和华南，地主、富农占总户数10%，占地53%；中农贫农占总户数90%，占地47%。

① 见《陈翰生文集》，复旦大学出版社1985年版，第18页。

三、按农村土地占有数量划分等级的调查与分析

1. 农户土地占有量接近于正态分布

不以阶级成分计算占有土地数量，而只对农户占地数量进行统计，以表明土地所有权分配状况的研究，见于冯和法所选对河北省2500家调查[①]。该统计以7级分类，其中可以清晰地看到自耕农的户数与占地比重结构。按照比重排序依次是：有5亩~20亩的户比例高达40%，其次是有20亩~50亩的农户占21%；有地面积少于5亩的半自耕农占17.34%；而有50亩~100亩的户数在8%左右；这4类自耕农和半自耕农占总数的87%，占地79%。

其余，则是两个极端：约10%的农户无地；也仅有0.47%的农户占地在200亩以上。

表4－4　　河北农村土地按占有数量的调查统计

所有地亩数	户数(实数)	%	面积(亩数)	%
0	2463	10.03	——	
<5	4259	17.34	14243.96	2.46
5 ~ 20	9879	40.21	125035.06	21.58
20 ~ 50	5290	21.53	176769.00	30.51
50 ~ 100	1955	7.96	142477.77	24.56
100 ~ 200	606	2.47	84850.50	14.65
>200	116	0.47	35992.00	6.21

① 冯和法，《中国农村经济资料续编》，台北华世出版社1978年第1版，第145~146页。

由于没有2500户的原始数据，难以精确做土地占有关系的农户分布，我们只能根据上表给出的比重做曲线图，如图4－2。

该图显示，无论占地比重，还是户数比重，都以半自耕农或小规模的自耕农为主，图形接近于偏左的正态分布。

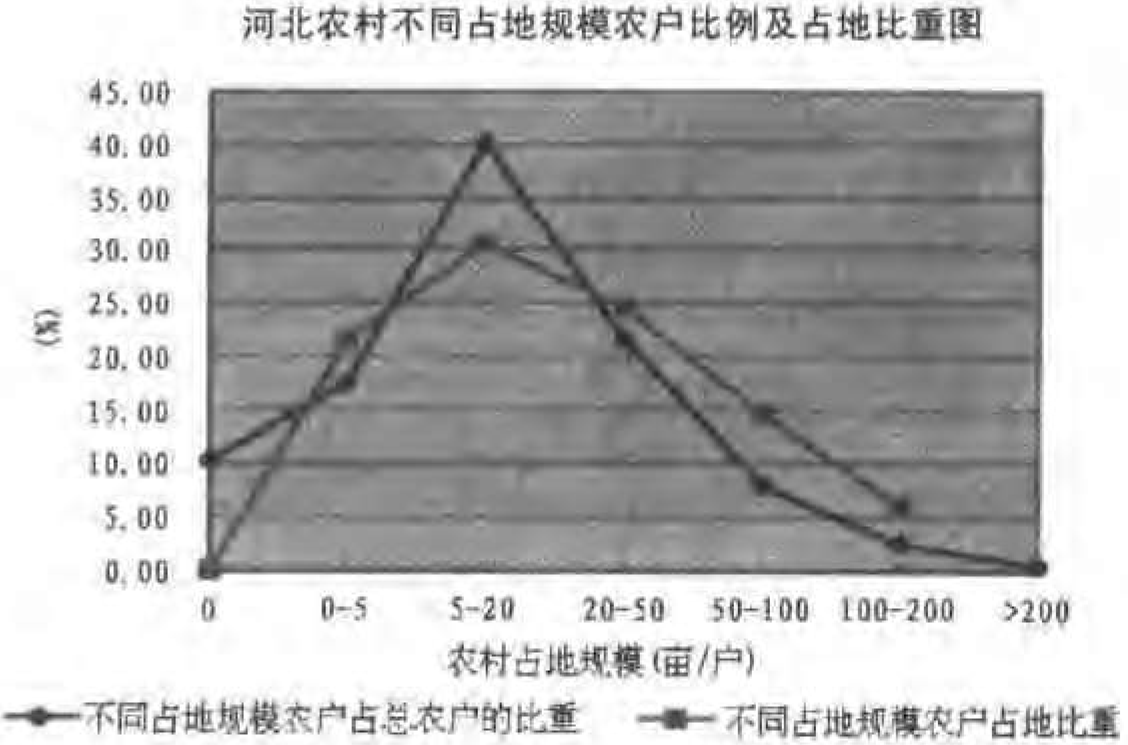


图4－2

2. 区域差别

冯和法的著述也指出了地区差异[①]：东三省有地30亩～150亩以上的户数占10%，占地52%，而90%的户数占地在无地到30垧之间，占地总数48%；陕西省占地31亩～100亩以上的户数达30.03%，占地72.54%；安徽省有地31亩～100亩以上的占户数的18.61%，占地总数的59.58%；浙江省8.25%的农户有地31亩～100

① 冯和法，《中国农村经济资料续编》，台北华世出版社1978年第1版，第372－373页，第500－501页。

亩以上，占地总数的46.85%；广东10.23%的农户有地在31亩～100亩以上，占地总数57.03%。

这种地区差异也反映出，各地因资源条件不同，土地的集中程度也不同。

3. 其他学者类似的研究

1942年柴树藩、于光远、彭平等人对陕北绥德、米脂的调查也用了这种方法，表示未经土地革命地区的土地占有状况①。该项研究指出：41.89%的户虽有地，但平均不到10垧，24%的户无地：

表4－5　　陕北绥、米农户土地占有情况的调查统计

垧数	0	1～5	6～10	12～15	15～20	21～25	26～30	31～35	36～50	70～90	100以上
户数	53	59	33	29	18	7	6	4	4	2	4
占总户数%	24	26.8	15	13.2	8.2	3.2	2.7	1.8	1.8	1.4	1.9

尽管各种统计数字的出入很大，但仍可找出其一致性，即大多数调查结果倾向于认为：地主富农占地在35%～50%之间，农民占地在50%～65%之间；或者大致是各占一半。这些资料说明：一方面土地占有的不公平是绝对的，另一方面土地占有权是分散的、趋向于正态分布的。

四、公田性质和数量

对上述对于土地集中抑或离散的调查和估计，后人仍然可以重新评价，因为关键在于公田是否就是地主所有。由于公田收入客观上用于农村的宗族、教育、治安和赈灾，以及修桥补路等方面公共品的开支，因此应该是村社共有性质的。上文引述华东军政委员会土地改革委员会1950年对浙江、安徽、福建和苏南1722个乡的调查也

① 见《绥德、米脂土地问题初步研究》，人民出版社1979年版，第36～37页。

明确把公田归属农民。我认为,20世纪初叶资产阶级革命反对封建主义的性质,决定了封建宗法势力是革命的主要对象。因此,第一次和第二次土地革命战争期间,共产党的有关文件把公田列为宗法势力所有,主张没收后重新分配,与当时的政治形势是符合的。而现在的研究,确有必要重新对公田的性质作分析。

1. 公田及其分类

旧中国公田数量很大,种类很多。毛泽东在《寻邬调查》中曾经比较客观地分析道:40%的公田中,祖宗方而(即"祭田""祀田")占去了60%,神道方面(神、坛、社、庙、寺、观的土地即"庙田"或"寺田")占去20%;公益方面一是考棚、宾兴、孔庙、学租等方面的用田,即"学田",一是桥会、路会、粮食之类,即"社田",各占去10%。

公田中各种类别所占比例各地有很大差别。以福建省各地调查[①]的情况来看,公田中族田占的比重最大,差别也较大,最高的古田七保占75.8%;学田次之,莆田华西高达32.76%,但一般在0%以下;会田又次之,一般也在10%以下,永定西湖达31.26%;庙田又次之,大多数地区没有,最高的是福州溪口,达63.64%;寺田则绝大多数地区没有,少数有寺田的地区以福州魁歧为最高,达20%。从福建的情况看,公田分地区的统计与全国统计数虽差别较大,但仍可信。

2. 公田数量和所占比例

其他学者关于公田数量和所占比例的全国性估计,目前尚不多见。费正清等据卜凯的估计,认为公田占总农田数的6.7%[②]。另据国民政府内政部1932年据江苏46县、浙江61县、安徽28县、湖北19县、湖南68县、河北100县、山东65县、山西94县、河南101县、陕西43县、甘肃28县、青海9县、广东48县、广西73县、云南56县6

① 华东军政委员会土地改革委员会,《福建省农村调查》第109~111页。

② 《剑桥中华民国史》第一部,上海人民出版社1991年版,第88页。

设治局、察哈尔16县和绥远8县的陈报，编成的《内政年鉴·土地篇》（第421～425页），得出所调查耕地439039990亩中，公有耕地8722098亩，占1.99%。不仅远低于费正清的估计，与本书引述的其他调查数据出入更大。

据我们1995年在广东南海市里水镇的沙涌村对农民和基层干部进行调查，在这个距离广州市仅20多华里的村，解放前公田所占比重高达87%。

访谈调查记录①：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队原专职大队长冯润登：我们下沙的情况和沙涌其他各自然村都差不多。解放前下沙村约900口人，共有土地1300亩左右，其中有9个地主，2个富农（都是划成份时划定的），大约拥有土地160亩～180亩，其余的土地都是"太公田"，也叫祖宗田；因为是祖宗留下来的，所以谁也不敢说是自己的。"太公田"主要是由"带头人"出面管理，并决定对"太公田"的租种办法。一般都根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给"带头人"，由"带头人"将其换成钱，用于公共开支或者买枪办民团。所谓"带头人"，一个是村长，也就是民团团长，一个是管家。名义上，"带头人"是由大家推选的，实际上一般都是由家大、业大、势力大的家族担任。当时，我家共租种5亩"太公田"，每亩每年要交租子40斤以上，解放后1952年土改全村平均分地，连"太公田"也都分了，我家分得2.7亩，每亩每年要交公粮45斤。

① 该案例引自本书作者主持的农业部软科学1995～1996年重点课题"中国农业基本经营制度研究"报告集。

3. 公田的地区分布

公田的地区分布相当不均。值得注意的一点是南北土地资源状况决定的地区差异，一般南方土地资源比北方更稀缺，公田所占比例也比北方更高。《内政年鉴·土地篇》的材料，也充分说明了公田南北地区的极不均匀(参见表4－6)；南方最高的广西达12.56%，北方最低的河北仅为0.34%，14省均值为2.56%；但其中南方7省均值为4.44%。而且尤其值得注意的是，各种资料的统计数字出入很大，这可能与统计时期、方法，以及调查中对公田的定义解释不同有直接关系。

表4－6　　各地农村的公田比例

地域	苏	浙	皖	鄂	冀	鲁	晋	豫	陕	甘	青	粤	桂	云	察	绥
公地%	1.75	3.26	2.50	1.17	0.34	0.61	0.70	0.92	1.52	0.62	2.73	4.13	12.56	5.69	0.99	1.49

仅从我们所掌握的解放后出版的有关单位的调查资料看，不仅南方公田比例较大，而且南方各省有的地区与上述全国估计数差异更大(参见表4－7)：

表4－7　　各类调查中关于南方农村的公田分布情况统计

地方	江西		福建		江苏	浙江	安徽	
	寻邬	兴国	全省	部分地区	高淳县庙湾村	衢县白渡乡	祁门岭村	贵池杨田村
比例%	40	20	29.36	50－70	35.21	28.07	42.35	45.49
资料出处	①	①	②	②	③	④	⑤	⑤

地方	安徽		广东(仅族田)		广西
	太平里仁村	芜湖杨埠村	一般	沙田区	陆川县
比例	48.54%	43.41%	30%	60%	70%
资料出处	⑤	⑤	⑥	⑥	⑥

①《毛泽东农村调查文集》。

②华东军政委员会土地改革委员会编《福建省农村调查》第109页，1952年印。

③同上《江苏省农村调查》第86页。

④同上《浙江省农村调查》第139页。

⑤中共皖南区党委农委会编《安徽省皖南区农村土地情况》，见陈翰笙等编《解放前的中

国农村》。

⑤中南军政委员会土地改革委员会调研处《农村阶段土地关系与特殊土地问题》,1950年。

4. 公田的占有、使用和受益

公田的占有,仅就族田来看,形式较多,有地主共同占有,也有纯由贫农占有的,还有地富、中农、贫雇农及其他人员共同占有;有的族田是全族买来的或用武力换来的①。

其使用方式有两种:所有者轮流耕种和出租。出租的租率一般较低,佃权也较稳定。上文提及广东南海市沙涌村的"祖宗田",即由本村村民向"带头人"承租,租率比土改后的公粮还少5斤。收益主要用于教育和治安。

我们的其他调查也反映,大多数有公田的地方,其收益也基本上用于村社内部的公共品开支。由于村社成员可不同程度地从中受益,所以,不能简单地把公田归为地主、富农所有。

五、旧中国佃农与其他农户所占比重基本稳定

我们所掌握的资料中还有一种相对更简捷的分类方法,即从佃农、半自耕农和自耕农的不同比例,来看土地占有的差别。根据国民政府主计处统计局1912~1937年资料,25年间全国各省(不含东三省)报告县内佃农、自耕农和半自耕农所占比例仅有1~3个百分点的变化②,自耕农数量则有所上升,这也说明了抗战前土地占有关系基本稳定的趋势。

黄宗智的《华北的小农经济与社会变迁》(中华书局1984年版)也汇总了满铁资料所反映的河北、山东9个村庄中的富户拥有土地数量,并且比较了其在1910~1920年间和1930~1940年间的

① 华东军政委员会土地改革委员会,《福建省农村调查》第111~117页。

② 《中国租佃制度之统计分析》,上海正中书局1946年第1版。

增减趋势，主要说明由于分家析产、土地田场规模缩小的趋势。其中也可以看出占地在百亩以上的富户为数不多。

表 4-8　各类农户所占比例

年　　代	1912	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
报告县数	655	684	688	730	891	960	1120	1058
佃农加权平均%	28	31	31	32	29	29	30	30
半自耕农加权平均%	23	23	23	23	25	24	24	24
自耕农加权平均%	49	46	46	45	46	47	46	46

中美农业技术合作团的报告① 也指出："过去许多调查研究之结果，显示出自耕农在全国农户中约占半数，半自耕农与纯粹佃农数目相当，前者较后者或微有超出"。

即使在抗战时期国民经济受到很大破坏的影响下，自耕农和佃农的数量也基本稳定，农村经济制度并未发生改变。根据中央农业实验所对宁、青、甘、陕、鄂、川、滇、黔、湘、赣、浙、闽、粤和桂等省农情调查，各种农户的比例基本稳定；其中佃农数量1937年为37%，1940年为36%，没有明显的变动（见表4-9）。

表 4-9　各种农户占总农户%的变化

年　代	佃农%	半佃农%	自耕农%
1937	37	26	37
1938	38	27	35
1939	38	27	35
1940	36	27	37

资料来源：吴文辉《中国土地问题及其对策》，商务印书馆1947年版，第146～147页。

国民政府农产促进委员会对后方12省206县的调查，反映了在1937～1941年间地主和佃农数量略有下降，而自耕农数量则有所上升的趋势：

① 《改进中国农业之途径》，上海商务印书馆1997年版，第71页。

表 4-10　　地主和各种农户占农村人口的比例(%)

年代	地主	地主兼自耕农	自耕农	半佃农	佃农
1937	7.0	14.5	29.6	21.9	27.0
1939	6.3	15.4	29.9	21.2	27.2
1941	6.3	16.0	31.0	21.8	25.0

资料来源:同上表。

六、土地占有关系的变动趋势

1. 认为土地呈集中趋势及其依据

有学者如严中平等倾向于认为土地集中的趋势是明显的。他的著作《中国近代经济史统计资料选辑》中第 276 页列表,即定名为《22 省农民无地化的趋势》(见表 4-11);不过,严中平本人对关于土地集中的说法并不太坚持①。

表 4-11　　22 省农民无地化的趋势(1912~1947)

时期	合计	自耕农	半佃农	佃农
1912	100	49	23	28
1931	100	46	23	31
1936	100	46	24	30
1940	100	42	25	33

2. 认为土地呈分散趋势及其依据

郭德宏的统计材料显示②,东北的吉林和黑龙江 1925 年地主富农占地均不到 52%,据该书汇总,1925~1936 年间地富占地 60.56%,1937~1948 年占地 56.64%,全国解放前,地富占地已降为 51.53%,而中农、贫雇农及其他劳动者三期占地则分别为 39.44%、

① 参见该书土改前农村土地占有状况表(见附录,第二部分附表二)。

② 郭德宏,《中国近现代农民土地问题研究》,青岛出版社 1993 年版,第 59~62 页。

43.46%和54.09%。如果将富农自耕和资本主义经营部分按其占地一半比例减去，则地富这三个时期封建性占地比例则为51.02%、48.94%和39.04%，而其他部分则占49.98%、51.06%和60.96%。土地占有关系明显存在分散的趋势。

另外，黄宗智书中上引材料也突出说明了分家和地权分散的关系。历来受调查者重视的江苏无锡、常熟地区土地的占有也存在分散化趋势，见表4－12：

表4－12　江苏无锡、常熟地区土地的占有情况

年代	地区	地主、富农土地%	中农、贫雇农等土地%
1929～1933	无锡20村	65	35
	常熟7村	59.5	40.5
	无锡3村	77.5	22.5
	平均	67.33	32.67
1949～1950	常熟玉堂村	61.39	38.61
	常熟下霸村	54.93	45.07
	无锡北延乡4村	48.87	53.13
	无锡云彬	22.2	77.8
	无锡泰安乡3村	16.6	83.4
	无锡寺头乡6村	22.13	77.87
	无锡张村乡3村	7.24	92.76
	无锡观惠乡3村	7.37	92.63
	无锡胶南乡	20.92	79.08
	平均	28.85	71.15

资料来源：中共苏南区党委农村工作委员会：《苏南土地情况及其问题的初步研究》(初稿)第4页。

3. 法律、制度的制约作用

国民党政府在1935年颁布了土地法原则，1938年提出《战时土地政策纲领》，1945年又提出了农地改革法案，这些法案都一再倡导耕者有其田等主张，也采取了征收土地税、对于不劳而获的土地增益

征粜进税、颁行《土地债务法》以此征收地主土地分给佃农等措施，虽执行力度不够，但这种制度环境，也肯定对地主的土地集中占有造成了一定限制性影响。加上人口增加，地产细分的小型化趋势，地权当然会呈分散趋势。

通过对以上资料作比较，可以认为，在土地占有关系上，所有权呈逐渐分散趋势的观点较为客观公允。

第二节　土地租佃关系与地租率

进一步考察土地租佃关系所反映的土地的使用权变化可以认为：由于中国土地要素的高度稀缺性，决定其要素价格——地租率必然最高。从而，又迫使土地只能向生产能力最强的自耕农集中，这使稀缺资源的配置相对合理。本节历史资料的整理分析也表明，民国时期土地使用权主要在商品率较高的中农和富农手里，而且也有形成正态分布的可能。因此可以认为，**土地的所有权与使用权的“两权分离”并非大包干以后才出现，而是在人地关系高度紧张的国情矛盾制约下，符合资源配置规律的历史现象。**

一、土地使用权的变动趋势

1. 所有权可以相对集中，使用权必然分散

旧中国农村土地最明显的特点，就是所有权可以相对集中，而使用权却分散。严中平认为，农村土地60%～90%以上是由中农和贫雇农耕种的，地富经营面积多半不到30%，只有极少地方超过40%（见表4－13）。这是因为我们过去习惯把自耕农中的富农这个农业的规模经济主体，与地主合在一起计算。

表 4-13　　农村各阶级使用土地面积%(1928~1937)

地区及号码			地主富农		中农贫雇农		其他	
			1928	1933	1928	1933	1928	1933
陕西	渭南4村	A	24.0	19.1	75.9	80.6	0.1	0.3
	凤翔5村	B	17.3	10.5	82.7	89.5		
	绥德4村	C	18.9	15.0	81.1	85.0		
河北	保定10村	D	39.6	39.0	60.4	61.0		
河南	镇平6村	E	28.8	28.3	71.2	71.7		
	辉县4村	F	44.5	40.2	55.4	59.8	0.1	
	许昌5村	H	21.0	22.0	78.4	78.0	0.6	
江苏	盐城7村	I	58.0	55.8	42.0	44.2		
	启东8村	J	40.3	37.3	59.7	62.7		
	常熟7村	K	8.0	8.2	92.0	91.8		
浙江	龙游8村	L	35.0	35.3	64.5	64.3	0.5	0.4
	东阳8村	M	10.2	9.0	79.3	79.1	10.5	11.9
	崇德9村	N	3.5	5.3	96.5	94.7		
	永嘉6村	O	10.3	10.4	88.3	88.5	1.4	1.2
广东	番禺10村	P	35.4	33.9	64.6	66.1		
广西	苍梧6村	Q	17.6	15.7	82.4	84.3		
	桂林7村	R	36.4	32.5	63.6	67.5		
	思恩7村	S	28.3	30.8	71.7	69.2		

资料来源:严中平,《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社1955年版,第282页。

即使如此,我们从上表中也可以看出,地主富农实际使用土地在减少,中农贫雇农使用的土地则一般在上升。

2. 土地使用权向中农和富农集中

我们进一步收集资料进行分析后发现,富农和中农使用土地更多一些,远远超出农村各阶级的平均数(见书后附录二,附表 a - 富农、中农使用土地的%),而且有些地区中农使用的土地还在上升中。

对此,我在近年来的实地调查中做了专题研究,了解到在富农和中农租入土地中,"好地"更多一些。我认为主要有两个原因:其一,自耕农不仅是传统精耕细作农业的典型代表,而且其土地产出的商品率较高、剩余较多。其二,土地所有者为了稳定地获得更多收益,更愿意与这些有生产经营能力、有剩余缴纳地租,因此也有信用的农民,建立相对稳定的租佃关系。

历史资料还表明,富农、中农租入土地在其使用的土地中占很大比重。租入土地表现为向富农和中农集中的趋势:

表 4 - 14　　各阶层租入土地占其使用地的比例(%)

年代		1928			1933								1944	解放前期	
地区		A	B	C	D	E	F	G	A	B	C	H	I	J	K
租入占使用%	地												6.1	12.4	0.28
	富	63.1	50.8	0.74	52.7	17.2	35.9		64.7	58.4	13.7	9.5	13.2	51.2	3.08
	中农	66.8	12.5	2.6	53.8	42.1	75.6	91.0	67.2	20.8	10.4	29.1	8.0	62	59.7
	贫农	34	31.1	16.6	33.2	38.2	89.5	86	40.8	39.1	22.1	53.2	47.1	65.3	35.0

说明:A、B、C 代表河南镇平 6 村、辉县 4 村、许昌 5 村,见陈翰笙编《解放前的中国农村》第三辑第 527 页。D、E、F、G 分别代表江苏邳县 6 村、盐城 7 村、启东 8 村、常熟 7 村,同上第 203 页。H 代表文本 2 县 48 村,同上书第 612 ~ 613 页。I 代表山东莒南、赣榆 3 区 11 村,同上书 470 ~ 472 页。J 代表苏、浙、皖 29 县 36 乡,见《土地改革华东农村土地情况》,华东军政委员会土改委员会 1950 年编。K 代表皖南 6 村,见陈翰笙等编《解放前的中国农村》第 3 辑第 398 页。

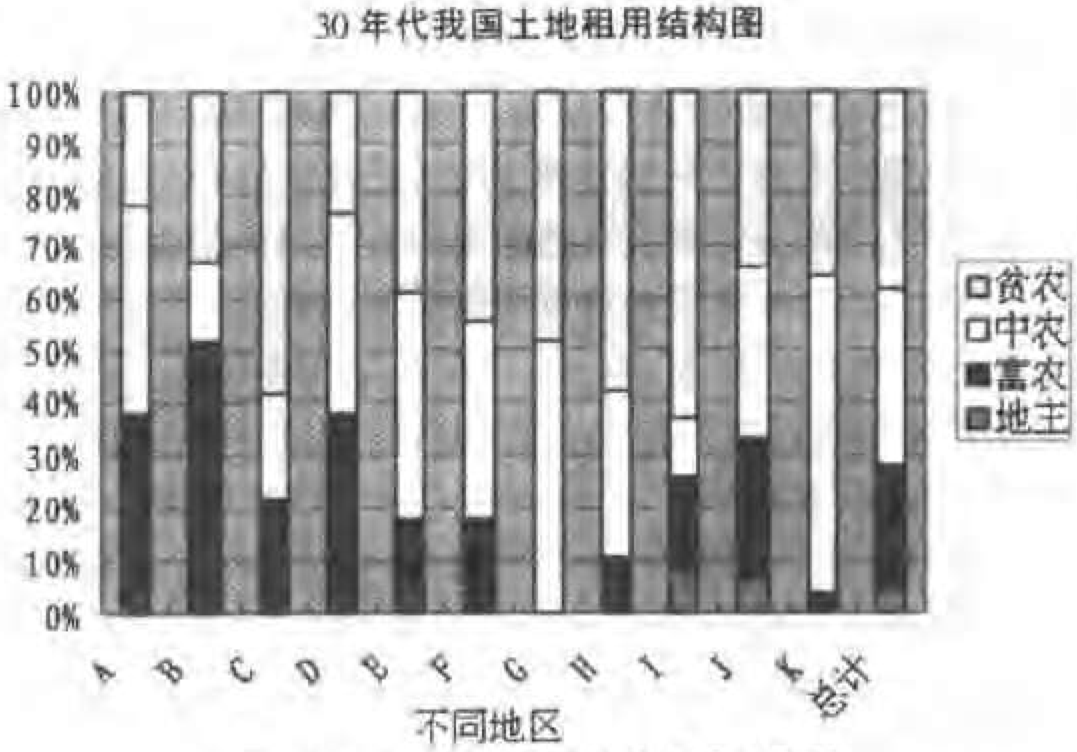


图4-3　30年代我国土地租用结构图

以上图表可以看出，土地的使用权并非在富农、中农、贫农阶层间平均分配。虽然地区差别仍很明显，但富农租入土地在大多数地区占其使用土地的50%左右，中农租入土地一般占其使用土地的30%～60%之间。这说明富农、中农租入的土地相对较集中。

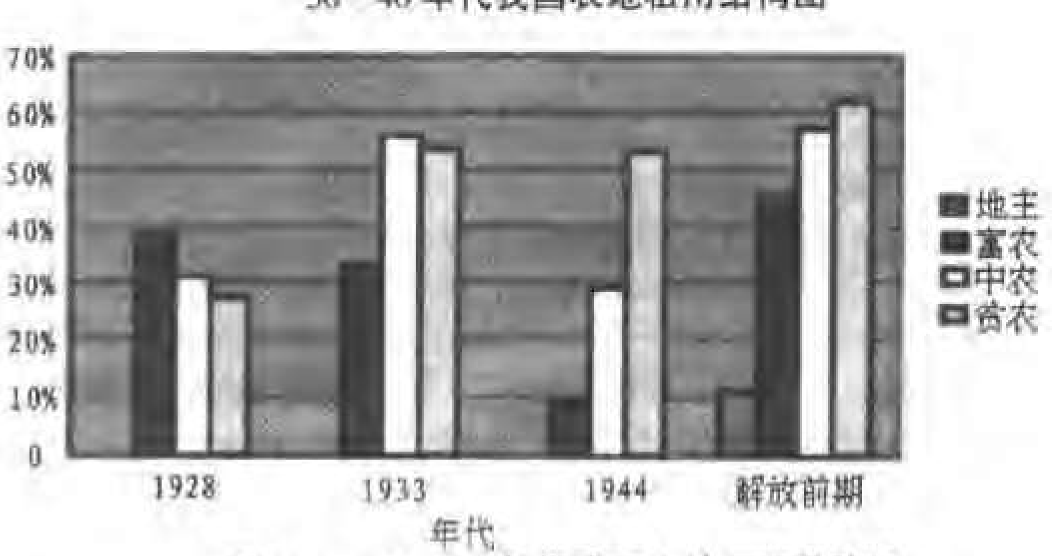


图4-4　30－40年代我国土地租用结构图

我们把上表分地区的调查数据按年份汇总，并根据调查村的数量做加权处理。在不可能得到原始调查数据的条件下，这样处理虽然有点勉为其难，但得出的柱图还是呈现出有规律的变化趋势：1928年呈左偏态，富农租入土地多于中农和贫农；到解放前已经转变为右偏态，贫农租入土地多于中农，中农多于富农。但以中农和富农为代表的自耕农仍然是主要的土地租佃者。

表4-15　　农村各阶层租入土地的比例(%)分布

	地主	富农	中农	贫农	其他
山东莒南赣榆3区11村	0.8	3.1	32.7	62.6	0.8
苏浙皖29县36乡	0.8	16.1	48.4	31.6	3.1

资料来源：同表4-14。

农村土地使用权向富农、中农集中的趋势，客观上使资源配置合理，促使土地产出的商品率和农业剩余的增加，从而使中国出现经营地主、富农经济甚至农垦公司等新的经济成分。不过，这些新成分在中国"人地关系高度紧张"、而且越来越紧张这个不可逆的国情矛盾制约下，大多数没有长大到形成资本主义大农场的地步，没有能够成为我国的工业化和城市化进程中提升农业经济规模的基础。

二、地租和地租率

传统农业社会的地租是租佃双方根据土地的产出率，对各自的不同的利益趋向的调整。但是我国解放前由于正处在从传统农业向工业化过渡的资本原始积累进程中，影响地租的因素很多：首先是工农产品交换的比价，尤其是"剪刀差"对地主收益情况的影响；其次是借贷的利率，由于农业投资的紧缺，使高利贷横行乡间。在这些不利于农业的外部环境冲击下，地主可能随之提高租率。其三是通货膨胀率直接影响货币租率，也会间接影响整个租率，20世纪三四十年代的民国晚期，通货膨胀如脱缰野马，使田主即使连续抬高租率也

有可能亏尽血本，所以，在20世纪初叶农业商品化发展过程中，随着商品货币关系的影响已经占一定比例的货币租，大多在解放前夕复归为实物租。

可见，解放前对地租变化起决定作用的，不再是传统农业社会中作为土地所有者的地主对租佃农民租种的土地产出做收益分配，而更主要的是在工业化拉动的农业商品化进程中，农村经济当事人对农业剩余分配关系和分配形式的被动反应。

1. 租佃关系

按照经济学的道理一般认为，由于中国土地资源高度稀缺，随着经济发展，使用稀缺资源的租金也就会相应提高。因此，解放前有关旧中国农村地租畸高、剥削过重的资料如汗牛充栋。其中又以20世纪二三十年代根据地开展土地革命时期的资料为最。解放以后，在我国历史学研究近半个世纪以来以阶级斗争和农民革命为基本线索的影响下，很难找到不同的观点和分析。

地租代表的剥削率过高，必然导致农民破产、社会动荡，最后通过发生革命再予以调整。这在漫长的农业社会发展进程中本来应该是个规律。例如邓子恢1929年根据（福建）闽西6县调查提出，“田租各县最低60%，长汀70%，连城南乡高至80%”[①]。他同时指出，在高地租、高利贷的双重过量剥削下，以及在“洋货之侵入与手工业之失败”的影响下，闽西地区“游民阶级”占人口的25%，其中“半失业者”虽然半匪半民，“仍可以参加革命；完全失业的，在闽西或做匪，或当民团，或在（地方军阀）卢新铭部下当兵，或在城乡靠赌钱过活，以前大半是附属于反革命势力的”[②]。这个分析表明，过量剥削必然导致农民破产失业，进而士绅“劣化”，农民“匪化”。这种过高的制度成本显然是传统社会所承受不起的。

① 《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第9页。

② 同上，第11页。

更值得我们注意的现象是：在土地过度稀缺而人口过度增长的情况下，尽管签订租约时定下的地租较高，但执行中租佃双方仍然有谈判余地，因此佃农实际缴纳的地租不可能太高。这是因为，地主经济作为旧中国的一种相对稳定而且有效的基本制度，必须以较低的交易费用为其存在前提。如刘大钧指出，在20世纪初，租额限定之时，“田主大抵不得增租，而佃户则于歉收之时，可以要求减少”①。高王陵最近对大量个案进行的研究也证明，由于抽田撤佃引起的麻烦大，田主与佃户的租佃关系相对稳定，而且实际上常年地租率大约在30%～40%之间②。

此外，尽管土地所有者可以有地租的决定权，但佃农即使在签订租约时也仍然有一定的谈判地位。其中，拥有财产和自有生产资料的多少直接影响了租佃谈判的结果和契约的内容。陈正谟指出，如果佃农自备种子、肥料和耕畜，则其交纳的物租率在晋察冀为46.37%，而由地主供给者物租率为55.96%；相应地，钱租率分别为9.35%和10.65%③。这也有利于经济条件相对较好的自耕农多租入土地。

2. 地租购买年

地租率的高低取决于购买年，即：每亩普通租额/普通田地平均价值，购买年越少，地租率越高，反之亦然。1934年的材料显示，中国农村地租的购买年仅有7～9年左右，购买年较多的省份在察、黔等边远省份，购买年较少的省份在鲁、闽、粤、赣、湘等地。此外，绥、滇、川等边远省份，购买年也较少，说明人地关系对地租率高低的影

① 刘大钧，《我国佃农经济状况》第23页。

② 高王陵是中国人民大学清史研究所的研究员。1999年初他在中国社科院农村发展所的一次会议上报告了他关于租佃关系的研究成果，认为佃农确实有一定的谈判地位，大多数地方的地租率实际上不到40%。

③ 陈正谟《中国各省的地租》第102～103页。

响明显(参见书后附录,第二部分附表 d)。

同世界各国相比较,中国的地主从租佃土地的农民手中索取的太多,地租率以购买年计算是欧洲各国的 3~5 倍。第一次世界大战后的法国地租购买年为 20 年;英国达到 27~30 年[①]。

由于传统中国农村土地要素是最为稀缺的,这决定了其地租率所代表的要素价格必然最高,从而又迫使土地要素的使用权向生产能力最强者(即现在的“种田能手”)中农和富农流动,形成小农经济条件下资源配置相对合理的“适度规模经营”。

3. 地租的区域差别

我国南方多定额租,北方多分成租。就全国一般而言,地租率大体在 35%~45%之间。南方的长江、珠江流域因为人地关系更紧张的缘故,比黄河流域租率略高一些。珠江流域因亩产值较高,所以租价高出长江、黄河流域和全国各省的平均数,但其地租率并不一定与全国其他地区有很大差别(参见书后附录,第二部分附表 b,1934 年实物租额占亩产值的比例)。

此外,李文治等汇集了农村复兴委员会、《东方杂志》、《中国农村经济资料》等的材料,揭示了川、滇、浙、苏、湘、闽、豫、陕等部分县村的地租额,其中地租率最高为浙江义乌,占亩产量的 121.2%,最低的为浙江海宁一乡,占亩产量的 29%,一般均在 50%左右。土改前租率增加的趋势较为明显(参见书后附录,第二部分,附表 c)。

第三节　农村赋税

本节提出讨论的问题与农村基本经济制度变迁高度相关。由于国家在长期战争环境条件下只能有两个选择,一是增加军费开支,实

① 《中国租佃制度之统计分析》,上海正中书局 1946 年第 1 版,第 143 页。

行赤字财政，靠增加内外债务弥补；二是出于军事需要而加速军事工业发展，这种不生产市场交换产品的政府垄断工业，只有不断追加政府投资而没有社会效益。因此，旧中国政府必然通过不断增加赋税，加剧对包括农村在内的各个阶层的剥夺。

一、农村赋税增加的外部原因

1. 军费开支造成财政赤字增加

蒋介石起家靠军队，他本人的政治经验是"先军后党"，先任国民政府军事委员会委员长，后任国民党总裁。从来就信奉枪杆子里面出政权。国民党政府面对军阀割据的局面，也只能依靠武力推进统一。因此，民国自成立以来就内战不断，军费开支因而逐年增加。军费支出在财政支出总额中所占比重也越来越大。据民国政府财政部公布的报告，军费开支从 1928 年会计年度的 21000 万元增加到 1931 年的 30400 万元，3 年增加了 50%。1933 年，又增加到 37300 万元，增加 78%。军费开支在财政支出总额中所占比重：1928 年度为 50.8%，1931 年度为 44.5%，1933 年度为 48.5%。可见，20 世纪二三十年代军费占财政开支的比重平均在 50%左右。

军费开支过大的结果，是财政赤字扩大。1928 年度民国政府财政赤字为 10000 万元，到 1931 年增长为 13000 万元，增加 30%，1933 年又增加到 19600 万元，增加 96%。这些军费造成的财政赤字大部分要转化为赋税。

2. 外债

民国时期，政府长期处于战争环境之中。30 年代上半期是内战，30 年代下半期以后则是外战。抗战爆发后，民国政府举借内外债，以四大家族为首的官僚资本从中又得到大批外汇。民国政府所举借的外债有：向英国借款共 12 次，向美国借款共 9 次（不包括美国《对华租借法》的借款）。外债数额急剧增加，仅美麦借款一项，从

1931～1947年，即高达53亿美元[1]。

外债是用租税作担保的，而租税最终都是要转嫁到人民身上，由人民来负担。所以，外债越多，人民的负担就越重。但是，控制政府的四大家族却可乘机获得好处，大发其财。

3. 内债

在内债方面，从1937年8月开始，民国政府财政部先后发行过"救国公债"、"赈济公债"、"国防公债"等数十种。这些公债大多数都是交给官僚资本控制的四大银行办理。一般都是由"四行"先将现金垫付给国民党政府，然后再由银行去发行公债。不过，四行所垫付的现款，是靠不断增发的钞票来补充的。这样，外债可以直接变成法币，也可以先变成内债，再变成法币。四大家族就是在这种不断变换方式中捞到不少好处，而外债的最终负担者只能是老百姓，他们一方面要向政府交纳捐税去偿付外债，另一方面在法币贬值后还要吃贬值之苦。

除了应付内外战争的原因之外，各种赋税征收不断增加，也是旧中国官僚资本主导的工业化无序进程与农村经济矛盾的显著表现。在农民承担的政府税费方面，除了正税之外，尚有附加税和兵差等负担；国家还用征借的方式，提前相当长时期预收税款，这也成了索取农业剩余的主要途径之一。

二、农业税(田赋)及附加税

民国时期由于在推翻旧政权的过程中既没有出现大规模屠杀使人口骤然下降和人地关系相对改善的现象，立国后政府又面临长期的内外战争环境；因此，也就没有历史上改朝换代之后新的统治者为了"休养生息"而实行的"轻徭薄赋"的前提条件。相反，农村税收一

① 朱光熙："中国资本家是怎样起家的"，《历史研究》1976年第2期。

如清末之横征暴敛。

1. 田赋的征收在实行"分税制"之后不断增加

民国时期农业税即为土地税，称田赋，分为正赋和附加两部分。关于正赋，匈牙利人马扎亚尔指出，中国地税实则是税上加捐、捐上又加捐，名为地税，实则包含一切负担的东西，不仅是在掠取部分的收入及部分的利润，而且是在掠取全部的收入及全部的利润，甚至有将工资部分也掠去的①。

陶继侃认为田赋增加的主要原因在于中央和地方实行了"分税制"："自民国十七年(1928 年)七月财政部发布划分国家地方收入暂行标准案后，田赋及契税遂成为地方财政之主要源泉，在省财政方面言之，田赋占岁入总额 1/3 以上。而江苏省田赋收入占财政收入比例更大，1931 年为 46%，1932 年为 59%，1933 年为 57%，1934 年为 42%，1935 年为 40%。②

田赋不仅重，而且又有逐年增加的趋势：如江苏无锡，以 1923 年每亩赋为 100，则 1933 年增长为 189；河南信阳，1933 年较 1928 年增加了 2 倍③。据《大公报》1933 年 3 月 22 日统计，陕西的田赋比国民党执政之前的时期多了 25 倍。

2. 附加税征收无度

由于田赋的附加税收入归地方政府，因此附加税不仅不断增加，而且有时往往超过正税几倍甚至几十倍。"湖南各县田赋附加，超过正税 30 倍者有之，20 倍者有之，10 倍者则普遍皆是"。湖南临武、四川奉节、山东齐东三县的赋税情况如下表，可知在 30 年代初的附加税超过正税一般在 5～7 倍④：

---

① 陈振鹭、陈振邦，《中国农村经济研究》大学书店 1935 年版，第 11 章。

② 方廷显编《中国经济研究》下册，商务印书馆 1938 年版，第 957～958 页。

③ 《中国近代农业史资料选辑》第 3 辑第 22、30 页。

④ 同上，第 18 页。

表 4－16　　临武等地附加税情况表　　单位：元

地区	每两正税(元)	每两附税(元)	附税占正税的%	时间
临武	2.60	14.09	542.0	1931
孝节	1.60	12.28	768.0	1930
齐东	2.20	16.21	737.0	1930

资料来源：同脚注③。

从下列两个表的对比可以进一步分析附加税的比重：仅从正赋看，冀、鲁、豫三省田赋的额征数虽然总体呈上升态势，但河北 20 年未变，河南略有增加，其中惟山东成倍增加(见表 4－17)：

表 4－17　　冀鲁豫三省田赋额征数　　单位：银元

地　区	1915 年	1919 年	1923 年	1927 年	1931 年	1935 年
河北(直隶)	6310427	6935476	6337443	6304386	6366512	6310427
山东	7922870.7	8842757	7922870.7	7922870.7	14957747	15796922
河南	7700750	7064448	5471148	5471148	8155972	8002808

这里，我们加上附加税再列出总表，就可以明显看出各地赋税都有大幅度增加。表中的数据给出了 1915～1935 年三省赋税在 20 年间的变动情况。各省都是 1927 年的赋税增量最大，分别是 1915 年的 2.08、2.8 和 1.68 倍，此后则呈下降趋势。

表 4－18　　冀鲁豫三省田赋及附加税总表

地　区	1915 年	1919 年	1923 年	1927 年	1931 年	1935 年
河北	9479658	10140123	9355237	19736924	11652407	11596322
山东	9894275	10794161	10031646	27733036	24319624	26220677
河南	11775928	11096395	9734391	19847529	19652144	13512702

原资料来源《财政年鉴》；《中国经济年鉴》；李鸿毅《河北田赋之研究》；林钦辰《山东田赋研究》；贴毓岐《河南田赋研究》；张淼《田赋与地方财政》；《地政月刊》第 4 卷第 2、3 期合刊。

本书引自从翰香主编《近代冀鲁豫乡村》中国社会科学出版社，1995 年，第 486、495 页。

不过，附加税的种类在贫困地区少，在经济发达的地区则多一

些，如江苏达147种，浙江73种，湖北、江西均有61种，河北48种，河南42种，青海为1种，贵州则为0[①]。

三、赋税预征与苛捐杂税

1. 田赋预征的普遍化

田赋预征是统治阶级没落时期入不敷出的表现。民国时期政府预征赋税不仅分布的省份和地区相当广泛，而且预征时间也相当长（见书后附录第二部分附表4－19）。

附录第二部分数据证明了当时学者陈振鹭和陈邦政的分析，他们在1935年的研究中指出："预征年度，有达极远者；预征次数每年亦有不至一次者，是欲不使农民沦为俎上之鱼肉不可得矣"。此外，更使人闻而骇异之四川省预征田赋至民国六十余年（公历1971年以后）之事，"尤使现代农民子孙应负担之税，于今日一次收据之，焉得不使农民罗掘俱究，无以为生？"[②] 而且，表4－19所列的预征年数只是一般情形而已。到了抗战时期，四川的田赋已预征到1987年。相比之下，预征至民国六十余年之事，则属于小巫见大巫了。

2. 苛捐杂税

旧中国的苛捐杂税多如牛毛，一般有几十种，有的地方甚至有147种。如山西"平顺县的捐税计有下列几种：(1)契税，(2)印花税，(3)烟酒税，(4) 牙税，(5)畜税，(6)皮毛税，(7)斗税，(8)婚姻税，(9)戏捐，(10)营业税，(11)牌照税，(12)产销税，(13)当捐，(14)附捐，(15)区款附加，(16)警饷附加，(17)巡逻附捐，(18)宦佣，(19)所得税，(20)附捐"[③]。

---

① 马宇平等，《中国昨天与今天》，解放军出版社1990年版，第306页。

② 参见附录第二部分附表4－19注，该书第149、152页。

③ 千家驹编《中国农村经济论文集》第572页。

另据《大公报》1933年3月22日公布的统计，国民党统治区内，捐税名目已有1756种之多。

3. 兵差大于正税

由于从财政正式开支的军费不够，以及各个地方军阀的自我扩张和军事割据，各种军队都要另外派征随意性很大的兵差。就冀鲁豫三省的情况看，兵差在民国时期相当繁重，特别是1928～1930年间，此间山东107县中77县有兵差，河南112县中92县有兵差，河北130县则县县均有。山东1928年各县平均每亩负担兵差0.27元，超过田赋2倍以上；同时河南战区各县被军队所征发钱款粮草牲口等总值，平均每亩在0.7元以上[①]。

再看不同区域兵差负担与地丁正税比较表，和平地区兵差最少也是正税的近3倍，而战争地区最多者已达23倍(表4－20)。

表4－20

省份	时间	区域	县份	兵差额数(A)	地丁正税(B)	A/B
山东	1928	平静区域	肥城、聊城、临沂、昌乐、高苑	1286395	468789	2.7441
河北	1929	备战区及战区后方	井陉、广宗、临城、平山、柏乡、元氏、南坡、高邑	1221680	228660	5.3428
河南	1930	战区	商丘、郏县、柘城	4559758	194876	23.3983

资料来源：中央研究院《中国北部的兵差与农民》1931年上海出版。本书转引自《近代冀鲁豫乡村》第498页。

大量的研究表明，民国时期三四十年代农村社会的治理结构发生了重大变化。在各种赋税、兵差的沉重压力下，长期维持农村基层稳定的最低成本的"乡绅自治"制度随之发生了本质变化。能够继承农业社会道德传统的"好"乡绅，由于不能执行政府对农村包括他们自己在内的横征暴敛，而逐渐退出了农村政治舞台。起而代之的，只

① 孙佐齐，《中国田赋问题》第232页。

能是"土豪劣绅"和"地痞流氓"。只有他们能够在完成政府赋税的同时中饱私囊，也正是他们变本加厉地推行政府对农村的剥夺，于是，农村基层的社区自治，就在"劣绅化"进程中瓦解了，民国政府终于在摧毁了稳定中国农业社会的基本制度的同时埋葬了自己。

四、启示

综上所述可以认为：解放前我国农村土地所有权呈相对分散的趋势比较可信；而且，地主的土地也通过租佃关系形成的土地使用权向富农和中农相对集中并且呈正态分布。这一方面说明是土地使用权而非所有权关系更反映资源配置的有效性；另一方面也反映出土地制度（占有、使用）并非农民贫困的直接原因。

此外，地租形态和地租率基本稳定。各地的地租率的高低和人地关系正相关，人地关系越紧张，则地租率愈高；其他对地租率提高起直接影响的是农村资金严重短缺条件下的高利贷和民国末年的通货膨胀。

旧中国农村制度变迁留给我们的教训是，在基本国情矛盾没有缓解、人均资源占有关系更加趋紧的制约下，无论我们采取什么途径追求现代化，当代中国农村也不可能承受土地和财产向少数人集中的制度变迁成本。我国农业生产只能通过建立以"小农村社"为基础的经济制度来稳定，这也是降低农业向市场经济过渡的制度成本的必由之路。

相对而言，解放前传统农业的内部制度如土地的占有和租佃，对于小农经济来说还是有合理性内容的，因为它既没有造成土地向少数人集中，又能够有利于使用权向能够产生剩余的自耕农流转集中，从面优化资源配置，稳定农业生产。

因此可以认为，旧中国农村经济的问题主要出在外部制度上。因为民国时期农业的外部制度几乎没有对农业起保护作用的。利用税收调节不同利益集团的分配关系是一种现代政府行为，通过税赋

制度稳定农业、保护农民利益更是后工业化时期的现象。而在一个从传统农业向现代工业进化的国家，赋税徭役都只是瓜分农业剩余、促使小农破产衰败的重要渠道。尽管国民党曾经在30年代提出过要采取轻徭薄赋的传统政策，废除苛捐杂税，但在军费和内外债务增加、财政亏损和政治腐败的影响下几无成效。事实上各级政府的税赋征收大都横征暴敛，当然不可能缓解日益严重的农业剩余流出的局面。于是农民的革命也就呼之欲出了。

第五章　旧中国农业的商品化与相关制度问题

既然旧中国土地占有上的不平等，不是农村贫困、小农破产的主要原因。那么，到底什么是主要原因？

本章的分析使我们进一步认识到：**旧中国发生农民革命的现象上的直接原因，是农民贫困和农业破产；但从本质上看，最主要原因是工商业资本和金融资本对农村的过量剥夺。**

对此，中国共产党早期领导人之一肖楚女曾经有相似的认识。他在1924年7月的《农民丛刊》上撰文分析，在农民贫苦的6个主要原因中，首先是外国商业资本对农村传统手工业的打击，使农民收入、购买力都下降；其次是苛捐杂税加重农民负担；其三是土地占有的不平等；其四是租佃制度；其五是政府缺乏扶助指导、科技投入；其六是政治腐败、军阀混战。这就是说，农村土地问题在这6个主要原因中不占主要地位，农业外部环境问题才是农业衰败的主要原因。

历史是螺旋式反复的。考虑到近年来随着我国农业结构大幅度调整、商品率不断提高，农村高利贷多有发生，农产品国际贸易和国内流通的问题也愈益复杂，这些都在20世纪上半叶发生过。因此，

研究中国发展问题的人们有必要以史为鉴。无论今人采取什么途径追求现代化，都应记取工商业和金融资本剥夺农民导致农村衰败的历史教训。

第一节 旧中国农业的商品化和农民收入的货币化

由于国家以工业化为目标必然从农业提取剩余，而**小农经济条件下的农业剩余太少且高度分散，与工业化目标相冲突**。在工商业发展的拉动下农业商品率不断提高，为商业和金融资本进入农村经济打开了大门。而这两种能够与地主经济结合的“大”资本过量榨取小农剩余的作用下，农村经济必然衰败。因此，真正造成农民贫困和农业破产的主要因素，其实是工商业资本的“剪刀差”和金融资本的高利贷。

一、农业种植结构的市场化调整

随着19世纪中叶帝国主义进入中国形成的买办工业，以及洋务运动以后官僚资本和城市以轻纺、食品为主的民族工业兴起，导致种植结构不断调整，农产品商品率增加。黄宗智[①] 曾经分析道：“中国农业在19~20世纪，成为世界商品市场的一部分，国际需求大大刺激了几种主要经济作物的种植——像茶、丝、棉、糖、花生和大豆。对冀——鲁西北地区而言，棉花和花生处于特别重要的地位。同时，因国际需求而扩大的生产，有的后来又被国际竞争所侵蚀……商品化了的中国农业，不再只受国内市场动向的影响，同时也受世界性市场的下降影响”。一般认为，这对于传统农业而言，当然是历史性的进步。

① 黄宗智，《华北小农经济与社会变迁》第124页。

但是,在人地关系不可能改善的制约下,农业的种植结构调整意味着比较利益低下的粮食作物种植面积下降,无地少地的贫苦农民满足基本生存的自给自足能力随之下降,在政府一向不承担对农民的社会保障的制度条件下,农业和农村经济社会的稳定也随粮食的自给能力下降而难以保障。

1. 种植结构的变化

农业商品化程度的提高表现为农民从种植用于自给的粮食作物逐渐向经济作物转变。比如,河北、山东的植棉面积明显增长(见表5-1):

表 5-1　　冀鲁两省的植棉面积　　单位:百万市亩

统计者			1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
上海政府	河北	2.3	1.9	2.4	2.7	2.7	4.8	5.7	7.2	5.8	9.7	13.9
	山东	2.9	3.1	3.9	6.1	7.4	6.3	5.0	5.1	1.7	5.7	5.6
克劳斯	河北	2.5	2.1	2.6	3.0	3.0	5.1	6.1	7.8	6.3	10.4	
	山东	3.2	3.3	4.2	6.5	8.0	6.8	5.5	1.3	5.8	6.1	

资料来源:引自《华北小农经济与社会变迁》第130页表。原出处:《中国棉纺统计资料》,1950年,第114~115页,克劳斯,1968,附录B

受市场需求制约而且需求弹性较大的经济作物面积扩大,改变了传统农业的稳态结构。黄宗智[①] 指出,“冀——鲁西北地区植棉比例,多至占总耕地面积的30%以上,还有许多占10%~30%……这样的种植规模,足以改变当地村庄的经济、社会以及政治结构”。而河北花生的播种面积,1914~1918年达200万亩以上,到30年代,已超过400万亩。山东则由1920年的200万亩增加到30年代的500万亩。山东章丘和济阳县,花生种植达耕地面积的50%和40%,1924年有约90%的收成输出,大部分经青岛远销至马赛等地[②]。

① 黄宗智,《华北小农经济与社会变迁》,第132页。

② 章有义,《近代农业史资料选辑》第二辑第232、227页。

2. 粮食问题:面积下降和输入增加

20 世纪以来,随着经济作物、园艺作物面积扩大,粮食作物面积在逐渐缩小(见表 5－2)。

表 5－2　　部分地区农作物种植面积的变化

作物	稻	小麦	大麦	高粱	小米	玉米	黄豆	油菜籽	芝麻	花生	棉花	蓝靛	甘蔗	鸦片
调查区	17	29	10	14	15	22	7	5	7	18	29	12	10	13
1904～1909	40%	26%	24%	26%	22%	11%	8%	15%	4%	9%	11%	10%	7%	14%
1914～1919	41%	27%	23%	23%	18%	14%	9%	21%	8%	8%	14%	7%	6%	3%
1924～1929	37%	27%	20%	20%	17%	16%	10%	27%	10%	11%	18%	2%	5%	11%

资料来源:《中国近代农业史资料选辑》第二辑第 215 页。

上表反映了 25 年间的种植结构变化:经济作物的比例上升明显,而粮食作物除玉米产量大而不断上升外,基本处于下降趋势。下表资料显示,20 世纪初叶主要粮食输入指数的提高幅度大于经济作物输出。

表 5－3　　二三十年代主要农产品的商品化

项　别	农产品	调查区数(不计东北)	指数及变化(以 1904～1909 年为 100)	
			1914～1919	1924～1929
各地区输入农产品	高粱	14	139	144
	稻	15	102	138
	米	10	107	275
	小麦	25	133	173
自县城输出农产品	水果	16	114	125
	花生	15	123	159
	芝麻	10	114	133
	茶	10	103	79

资料来源:严中平等《中国近代经济史统计资料选辑》,第 327 页。

上表输入粮食中,以经过加工的大米的增长幅度为最高,小麦次之,表明随经济作物增加,主要粮食需求只能靠增加输入来解决。农

业的稳定性在商品化进程中退居次要地位。

3. 农业的专业化区域种植

从本书所涉猎的资料看，二三十年代全国逐渐形成了专业化程度较高的农业种植区域。如苏、鄂、鲁、冀、豫、陕和浙为主要棉产区；皖、赣、闽、浙、湘、川和滇为主要茶产区；浙、粤、苏、川、鄂、湘、鲁和冀为主要蚕桑区，其中以浙粤为最大；鲁、豫、皖和滇为烟草产区，主要种植美国烟草；东北为大豆产区；鲁、冀、粤、鄂、苏和桂为花生产区；长江流域为米产区；东北、鲁、冀、川和豫是小麦集中区。由此可以认为，我国传统农业的经济、社会以及政治结构，因为专业化的生产和商业化的交换日益普遍，而在不断改变之中。占有土地较多的农民在种植结构调整中，逐渐向追求货币收入的行为取向转变。

二、农业的商品率和农村经济的商品化

19世纪以来种植结构的调整，促进了农产品的商品率不断提高，而且区域差别和年际波动显著。民国初期我国农村经济的商品化程度已经达到相当的水平。本书用农产品自给、销售和购买各占的比例，以及生活资料自给和购买的比例等指标，反映农村经济的商品化程度。

1. 农业商品率的提高及区域差别

卜凯[①] 的调查表明，1921～1925年中国17处调查地的农产品总产量中自用与销售的比例达47.4:53.6；其中北部为56.5:43.5，而中东部特别是东部的苏浙一带，农产物中自给与销售之比为37.2:62.8，浙江镇海出售农产物的比例竟高达83.8%。另外值得注意的是年际波动，其中如河北盐山1922～1923年变动达25%。后来有学者指出，卜凯的调查地点大部分在城市附近和交通沿线的农村，因此

① 卜凯，《中国农家经济》，第275页。

这些数据可能偏高，但仍然能够在一定程度上说明当时小农经济自给自足的传统特征已经发生很大变化(见表5－4)。

表5－4　　17处农家农产物自用和销售各占的比例(%)

地区及代码	北部平均 A	安徽 怀远 B	安徽 宿县 C	河北 平乡 D	河北 盐山(1922)E	河北 盐山(1923)F	河南 新郑 G	河南 开封 H	山西 武乡 I	山西 五台 J	中国东部平均 K	安徽 来安(1921)L	安徽 来安(1922)M	安徽 芜湖 N
自用	56.5	64.8	59.7	45.1	44.4	69.4	62.4	67.2	50.2	45.1	37.2	45.1	43.2	44.3
销售	43.5	43.2	40.3	54.9	55.6	30.6	37.6	32.8	49.8	54.9	62.8	54.9	56.8	55.7

续表

地区及代码	浙江镇海	福建连江	江苏			全国平均
	O	P	江宁(淳化镇)Q	江宁(太平门)R	武进 S	T
自用农产物%	16.2	35.5	26.3	33.6	53.6	47.4
销售农产物%	83.8	64.5	73.7	66.4	46.3	52.6

满铁的调查也说明，东北地区农业的商品化程度相当高，而且耕作面积越大，商品化率越高。这些变化与我国农村改革以来结构调整，农业商品化程度提高的情况相似。

表5－5　　东三省农作物出售的比例

每户耕作面积	<15垧	15～30垧	30～75垧	75垧以上
出售额占产量的%	56.9	55.5	58.2	61.9

资料来源：伪东三省铁路经济调查局《北满农业》198页。

另有资料显示[①]，20世纪30年代全部农产品的商品率有所提高，惟独粮食例外。这也与我国现在的情况相似。1931～1937年间，全国的商品粮在粮食总产量中仅占18%。按照商品率高低排序如

① 德·希·珀金斯，《中国农业的发展》第205页表。

下：小麦 29%，高粱 25%，土豆 24%，玉米 19%，大麦 18%，大米 15%，小米 10%；其他为 18%。其中原因，我认为主要是城市人口占总人口的比重约为 15%，粮食商品率受到市场需求的限制。

此外值得注意的是，农业发达而且商品化程度较高的南方，大米的商品粮比例也相当低。这与南方在人地关系更为紧张的条件下经济作物占地较多有关。

2. 农民的生活自给比例的变化

由于受剪刀差影响，农民生活资料中来自市场购买的比例，大大低于农产品销售的商品率。卜凯[①] 20 世纪 20 年代的调查表明（参见书后附录二，附表 1、2），相对于农产品商品率的不断提高，农民在生活资料上基本上仍然处在半自给的状况中，自给部分占 65.9%，购买部分占 34.1%；其中北部自给部分为 73.3%，中东部 58.1%，北方农村的自然经济特色远较南方浓厚（见表 5－6）：

表 5－6　　17 处农家生活资料自给和购买各占的比例（%）

地区代码	A	B	C	D	E	F	Q	H	I J	K
自　给	73.3	67.3	59.9	79.3	69.7	65.1	77.5	87	72	58.1
购　买	26.7	32.7	40.1	20.7	30.3	34.9	22.5	13	28	41.9

续表

地区代码	L M N	O	P	Q	R	S	T
自给生活资料%	73.8		59.6	46.2	42.1	72	65.9
购买生活资料%	26.2		40.4	53.8	57.9	28	34.1

注：地区代码分别依次代表 5－4 中所列地区。

但是进入 30 年代以后上述情况有很大改变。农民生活资料商

① 卜凯，《中国农家经济》，第 525 页。

品率10年间有了明显提高，而且南方更高于全国水平①：全国农民消费的生活资料中购买来的粮食达35%，洋布29.9%，洋袜43%，煤油54.2%，肥皂34.1%，肥料26%，酒48.8%，香烟19.3%。而江浙农民从市场购买的各类生活用品的比率明显高于全国水平，如浙江则为粮食53%，洋布51.9%，洋袜79.6%，煤油80.3%，肥皂81.5%，肥料52.4%，酒48.8%，香烟35.1%，可见南方沿海地区农村对市场的依赖程度更高。

此外，东三省农民饮食品购买部分呈现出与耕地面积增加负相关的态势，说明越是自给能力差的贫家（小于15垧）最基本的生活资料中购买部分越多②（见表5－7），所受的商业剥削越重。这与上文提到其农产品商品率与耕地面积增加呈正相关恰恰相反。

表5－7　　东三省农民饮食品中购买部分所占的比例

亩户耕作面积	小于15垧	15～30垧	30～75垧	75垧以上
每人每年购买饮食品占其饮食品总值的%	58.7	16.4	15.2	6.4

冯紫岗的《兰溪农村调查》对购买的生活资料在各阶级阶层之间的分布情况有清晰的反映（见表5－8）：

表5－8　　兰溪农村各阶层农民生活资料来源调查（%）

村户类别	总计		饮食		衣服		燃料	
	自给	购入	自给	购入	自给	购入	自给	购入
总计	45.07	54.93	65.74	43.06	0.05	99.5	65.41	34.39
地主	27.65	72.35	58.47	41.53		100	10.32	89.68
地主兼自耕农	34.57	65.43	49.90	40.10		100	66.45	33.55

① 《农情报告》4卷8期第198～206页，（1936年8月），具体反映了30年代农家购买粮食和其他生活资料的情况。

② 伪东三省铁路经济调查局《北满农业》第274页。

续表

村户类别	总计		饮食		衣服		燃料	
	自给	购入	自给	购入	自给	购入	自给	购入
自耕农	42.88	57.12	64.34	35.66		100	55.99	44.01
半自耕农	51.23	48.77	69.35	30.65	0.19	99.81	75.50	24.50
佃农	54.44	45.56	69.10	30.90		100	75.43	24.57
佃农兼雇农	3.00	97.00	62.92	37.08		100	19.10	30.90
雇农	49.12	50.88		100		100	15.25	84.75

资料来源:《兰溪农村调查》1935年版,第136页。

以上数据说明,无论总计还是分类,从市场中购入生活资料的比重大体从地主到佃农依次递减的趋势,但佃农兼雇农购入的生活资料的比重明显偏高。其中,地主从市场购入总计达72.35%,佃农兼雇农达97%,雇农也达50.88%。贫富两极的情况绝然不同,地主能够收取货币地租而且有支付能力;而佃农兼雇农则是由于从土地上获取的剩余太少,燃料、饮食无法满足最低需求。这使佃农经济大部分亏损。

3. 佃农经济的亏损

农户经济的重要特征是不计算活劳动投入。如果计算则普遍亏损。据1932年在红军中任财政部长的邓子恢对苏区的调查,"每担谷子并肥料要做7天的人工。以每天1毛钱工钱1毛钱伙食计算,每担谷子要1元4角钱成本,而现在粜出价还不到1元,农民每担谷子蚀本5~6毛钱;而到了青黄不接之秋,却又吃了贵米之亏(普通即比收获时贵2~3倍)[①]"。

下表列出的佃农收入与支出数据,汇集了多个学者的调查结果。其中除了一个案例反映的小规模农户的收入为正值外,大多数年份佃农的收入是负值。其中的问题主要在于支出,特别是占较大比例

① 《邓子恢文集》,人民出版社1996年版,第38页。

的生活支出。

与上文的资料对比，可见佃农自有生产资料和生活资料都不足，因此开支中需要购买的比重大于自耕农，受到的商业剥夺也更惨重（参见表5-9）：

表5-9　　各地佃农收支情况表

地区	时期	租田	田场收入	支出(元)				盈亏(元)	地租
				地租	生产资料	生活资料	合计		田场收入%
江苏宜兴	1927	2	54.0	16.0	29.0	37.0	82.0	-28	29.6
江苏常熟	1933	田面权 20	102.0	33.0	73.9		106.9	-4.9	32.3
江苏铜山	1934	甲 1	9.5	4.7	3.7(合计)		8.4	+1.1	49.5
江苏铜山	1934	乙 1	6.8	3.4	3.7(合计)		7.1	-0.3	50.0
浙江武义	1934	12	136.0	51.8	23.2	96.7	171.7	-50.7	38.1
四川成都	1926		554.2	348.0	80.1	138.4	566.5	-12.3	62.6
四川温江	1941	20	10578.6	5300.6	2549.0	5106.0	12955.6	-2377.0	51.0
广西郁林	1933		320.3	56.5	85.1	213.8	355.4	-35.0	1.8
广西郁林	1933		270.1	68.5	66.7	183.9	319.3	-49.2	2.5
广西郁林	1933		165.9	38.3	32.8	143.9	215.5	-49.6	2.3
河北塘	1934	10	90.0	40.0	30.0	35.0	105.0	-15.0	44.4
河北宝坻	1934	10	90.0	36.0	65		101.0	-11.0	40.0

资料来源：

①徐方千"宜兴农民状况"，《东方杂志》24卷26期。

②谢敏道"江苏省邳县、启东、常熟、盐城四县农民耕种成本计算"，《中国经济》1卷8期；顾猛"崩溃过程中之河北农村"《中国经济》1卷4期。

③李惠风"江苏铜山县的农民生活"，《中国农村》1卷1期。甲按麦价最贵年估计，乙按麦价最低年估计。

④《中国经济年鉴》1935年第七章142页。

⑤吕平登《四川农村经济》第221-222页。

⑥《经济周讯》84期。

⑦千家驹等《广西经济概况》。

以上转引自严中平等《中国近代经济史统计资料选辑》第311页。

尽管按照包括劳动力价格的真实成本计算，农民的农业生产已经是入不敷出，但我国小农经济的特征是不把自己的劳动投入计算进成本，因此，在非农就业的机会成本较高的条件下，农民仍然会维持农业生产。

4. 农户收支的货币化程度及其主要原因

瓦格勒本世纪初的山东调查，反映了使用土地面积与现金收入的关系：1913 年山东胶州各类农户现金收入占总收人的百分比排序：42 亩地的自耕农为 38%，14 亩的自耕农为 24.5%；20 亩地的佃农为 28.6%。这也说明使用土地越多，收入的货币化程度越高。

另据卜凯[①] 对全国 7 省 17 处各类农户农场支出情况的调查，二三十年代，农户收支的货币化程度并不比现在低。平均起来，现金支出在自耕农达 43.9%，半自耕农为 42.7%，佃农达 39.4%。另一方面在农民收入中，现金收入比例平均已超过非现金收入，而且，半自耕农收入的货币化程度高于自耕农，而佃农又高于半自耕农（参见书后附录二，附表 1、2）。

卜凯把谷类、纤维作物、蔬菜根茎作物及其他作物，果树、蚕桑、畜产类等项收入，划分为现金收入、非现金收入，包括家用之农产物与资本增多二项，对 6 省 16 处的调查结果显示，佃农每年平均收入 312 元左右，其中现金收入 185 元；半自耕农每年平均收入 357 元，其中现金收入 190 元；自耕农平均收入 340 元，其中现金收入 170 余元。

支出中，平均佃农每年支出为 160 余元，64 元为现金支出；半自耕农平均支出 125 元，现金支出占 53 元左右；自耕农平均支出 131 元，现金支出 57 元。收支相抵，则佃农平均盈余 152 元，半自耕农盈余 232 元，自耕农盈余 209 元。

此外，国民政府实业部曾经在 30 年代初对 28 个省甲（百亩以

① 卜凯，《中国农家经济》第 86－88 页。

上)、乙(50亩以上)、丙(50亩以下)三等农户进行收支调查。结果显示,各省市以各等自耕农收支情形最佳,各等半自耕农情形稍次;而佃农则普遍艰苦[①]。

这些调查结果仍然部分地支持了上述判断。即:贫雇农支出较多,中农和富农租地经营有利可图。正如我们在关于土地租佃关系的分析所揭示的,相对而言,自耕农从农业生产中仍然能够相对获得剩余。

第二节　商业和金融资本对农业的剥夺

种植结构调整,商品率提高,小农经济自给能力的下降和收入的货币化,农业和农村经济这3个方面在20世纪二三十年代的重大变化,为工商业和金融资本进入农村经济,以远高于地租的剥削率榨取小农剩余提供了条件。

一、旧中国的“统购统销”和工商业垄断的形成

1. 民国初期的内外贸易

抗战前的中国尽管内战频仍,运输风险增加,商业条件很差,但在国内贸易上还是有一段短暂的民营商业发展机会。当时由于民国政府的主要力量在于使用各种手段打击地方军阀的割据,争取实现全国政治上的统一。因此还没有条件建立政府控制的垄断商业。民营商业便有了发展机会。

但在外贸方面,中国的土产品出口贸易主要控制在帝国主义手中。中国传统的出口物资,如桐油、猪鬃和茶叶等,均由帝国主义设在中国的洋行经办收购出口。抗战发生后,沿海口岸货运不畅、

① 据《申报年鉴》1933年社会农村第52~56页。

运输困难，外商洋行不积极经办外贸业务，而中国的私商又无力经营，于是民国政府便借机成立贸易机构，垄断和控制了对外贸易。

2. 统购统销与贸易委员会

抗战开始后，民国政府实行统购统销政策，并在军事委员会下设立了贸易调整委员会，以控制商品贸易。将桐油、茶叶、猪鬃以及钨锑等一些特产和矿产品，都列为统购货物，指定由贸易调整委员会（即贸易委员会）负责。

1938年2月，贸易调整委员会改为贸易委员会，隶属于财政部，并由国库拨款2000万元作为营运资金。贸易委员会总揽一切对外贸易的行政管理大权，在国内外重要地点设立办事机构，并直辖三大出口专业公司，即复兴商业、富华贸易和中国茶叶三大公司。1940年后，业务经营全部由此三大公司经营，分别负责对桐油、猪鬃、茶叶和其他土产品的收购，以便用于对外贸易和销售。钨锑作为特种矿产由工矿调整委员会（后由贸易委员会）负责外运。

贸易委员会成立后，除组织商品外运外，还自己进行收购。从成立起到1945年抗战胜利时止，共收购桐油1839305公担，猪鬃80880公担，生丝26714公担，茶叶1004974公担，兽皮6807694张，以及羊毛、蚕茧等其他物品[①]。

3. 经济统治政策和商业垄断

针对日用生活品特别紧缺困难，民国政府以“非常时期”为由实行经济统治政策。

首先对食盐、糖、烟和火柴等实行专卖，后来又增加对酒、茶的专卖。上述商品全部由专卖事业管理局实行统购统销。并规定凡未经民国政府许可及专卖机关登记的上述商品，不得制造、停业、

① 《财政年鉴》第3编，第11篇第13页。

出仓起运转移；所有专卖品概由专卖机关收购。对于花、纱、布则由农本局和福生庄（后改为花纱布管制局）进行统购统销。

统购统销和各种价格政策虽然在抗战初期对保证经济的稳定曾经起了一定的作用，但是实行这些政策客观上也有利于以四大家族为代表的官僚资本对商业进行控制和垄断，从而大发国难之财。如农本局福生庄购销花、纱、布就获得了高额利润（见表5－10）。

表5－10　福生庄购销差价（1939年12月前平均）

	购　进	售　出	提　价
花	45.4元/担	71.4元/担	57.3%
纱	499.9元/件	952.0元/件	90.4%
布	6.6元/匹	17.2元/匹	160.6%

资料来源：据国民党政府经济部档案（四）4254福生庄购销情况各项统计数字计算。

4. 战后形成的四大家族垄断经济

以四大家族为代表的官僚资本利用战时政府控制经济的政策，不断巩固自己的垄断利益，终于在战后形成了对全国商业、轻工业和重工业方面的垄断控制。

在商业方面，除由中央信托局和输出入管理委员会代替战时贸易委员会管理国内外贸易外，设立各种专业公司执行商业垄断。其中花纱布公司取代了福生庄，成了全国最大的花纱布断者和控制者。四大家族还以私人名义成立了许多商行和公司，如孚中公司、中国进出口贸易公司、金山贸易公司等等。这些公司都拥有特权，一方面在国内贸易中进行垄断，另一方面与美国的大垄断公司签订合同，充当销售美货的代理人。有的套购外汇，甚至武装走私美货到中国；有的积极对农产品进行投机经营。垄断控制在战后进一步加强。

工业方面，据统计，战前民国政府在工业中的资本只占10%，

抗战期间，增长到50%，战后的1946年，已占资本总额的70%～80%了。从具体生产部门来看，1947年，民国官营企业的生产所占的比重是：煤占38.8%，电力占83.3%，钢铁占90%以上，纺纱占39.2%，织布占59.40%[①]。此外，石油、铁矿、有色金属等部门，也都在民国政府官营企业控制之下。

二、商业资本对农民的剥削大于地租率

商业资本作为从农业提取剩余的主渠道，对农民的剥削程度远甚于地主的地租率，而且随上文所述之农村经济商品化和工商业的政府垄断程度提高，而愈演愈烈。

1. 商业资本的主要剥削方式

严中平[②] 概括了五种剥削方式：

第一种是从农民手里购买农副产品时，利用各种欺诈手段，取得价格上、数量上乃至币值上的便宜。例如在山东、河北的烟产区，烟商用低估、压称、索取佣金、支付贬值辅币、转嫁捐税负担等等方式，使烟农所得实际价格仅为名义价格的70%，在安徽商城和凤阳，只有50%左右。

第二种是商业资本与高利贷相结合，利用农民的弱点，用奴役的条件贷给现金、原料、日用品或生产工具，使农民以被人为压低了的价格的农副产品抵偿债务。如江苏南通，外商将未成熟的棉花用“期买”的形式先行购买，其所估计的价格不及市价的30%～40%，若按利率计算，压价在50%以上。又如在广东茂名、东昌和阳山，有一种“放谷花”谷价由当地商人估定，通常合市价的1/3。在茂名借1元，4个月还谷4斗，价值超过2元；东昌、阳山冬月贷款，6月收谷，3元债

① 《帝国主义在中国的投资》，第125～126页。

② 严中平等，《中国近代经济史统计资料选辑》，第330～334页。

收谷一担，约合 5 元。四川内江有押青山，以来年甘蔗预押与糖农(糖房)，分期取款，普通较时价低 20% ~ 25%，若毫无收成，至少按平年 3 ~ 4 分付息，顺延至下年交蔗。

第三种是用商品偿付农民出售的农产品，一般是品质极劣的商品，这种形式是商品经济不发达与官僚垄断经济相结合的资本积累阶段所特有的。如四川泸县、富顺，有的蔗农以蔗与糖房换糖，每 100 斤仅换糖 3 斤。江苏东台，当棉花收摘无人购买时，棉农为生活所逼，不时拿棉花换粮食和副产品，折价籽花每担 5 元，而以前的籽花是每担 20 元左右。

第四种是用生产者必需的原材料偿付农民出售的产品，以使农民同原料市场断绝联系，直接受制于商人。如江苏南通，布商以棉纱向织户换取土布，每包 18 支纱作价比现金购买时高出 0.3 ~ 0.5 元，而每匹大布作价又比现卖时压低 0.1 ~ 0.2 元。

第五种是直接向农民分配原料，使商品生产者成了在家中为资本家工作的雇佣工人。河北高阳，织户无钱及原料，托人介绍到布线庄领取纱来织布，织 8.5 斤白布单人工一项就要 9 角 7 分，而钱庄所给工资最多只有 9 角，平均为 8 角。

2. 价格剪刀差

衡量商业资本剥削程度的主要指标是价格差，一般用农民所得价格来反映。下表资料反映的是农民在终点市场所得的价格占销地价格的% (见表 5 - 11)。

表 5 - 11　　　　农民所得价格占销地价格的百分比

货品	产地	终点市场	农民所得价格占销地价格%	资料日期	资料来源
棉	束鹿	天津	64.7	1926	曲直生，河北棉花之出产及贩运，191 页。

续表

货品	产地	终点市场	农民所得价格占销地价格%	资料日期	资料来源
茶叶	商城	上海	69.7	1933	陈翰笙,产业资本与中国农民,51页。
米	临川	上海	49.6	1935.6	中国农村,卷12期,64页。
干蓝	嘉兴	上海	72.0	1934~1936	杜修昌,京沪沪杭沿线米谷丝蓝棉花贩卖之调查,19页。
米	长兴	杭州	74.4	1932~1936	张培刚、张之毅,浙江省食粮之运销,18页。
米	武义	宁波	68.5	1935.6~1935.10	同上
米	邵武	福州	53.6		巫宝三、张之毅,福建省粮食之运销,88~89页。

资料来源:严中平等《中国近代经济史统计资料选辑》,第335页。

从表5-11的产地价格中可以看出,尽管有经营费用,商人的剥削程度仍然可观。其中最低的仅为销地价格的不到一半。严中平还认为,表中农民得到的价格无疑是高估了的,因为这些价格中间包括着农民运往市场的运输费,也包括一些中间商贩的利润。而且由于商人的各种榨取手段,农民所得到的名义价格与实际价格还有一定的差距。陈翰笙的调查更表明,这种差距有时达1倍以上①。

个别地区的调查则更具体地反映出价格剪刀差的差距变化趋势。如江西南城县农民所得物价与所付物价的变动,可以反映出20世纪二三十年代随着工业化加速发展而出现的剪刀差扩大(见表5-12):

① 严中平等,《中国近代经济史统计资料选辑》,第335页。

表 5－12 江西南城县几种物价的指数变动 1907～1932(1926＝100)

年	所得物价		所付物价		
	棉花价格指数	早稻谷价格指数	盐价指数	菜饼价格指数	煤油价格指数
1907	16	24	17	6	16
1917	40	31	35	25	28
1920	47	48	43	28	44
1923	57	62	53	46	58
1926	100	100	100	100	100
1927	100	107	148	118	139
1928	105	103	153	121	92
1929	107	110	165	127	120
1930	106	121	187	134	146
1931	105	138	173	142	146
1932	113	141	178	145	165

资料来源：张景瑞，"26 年来江西南城县物价变动之研究"，第 4～7 页。引自《中国近代经济史统计资料选辑》第 337 页。

四川温江、乐山、宜兴和合川等 4 县 1937～1944 年农民所得与所付物价的变动幅度更大(见表 5－13)：

表 5－13 四川温江等地农民所得物价与所付物价的指数变化(1937＝100)

年 份	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
所得物价指数(9～13 种农产品)	100	103	143	429	1615	3595	10149	38538
所付物价指数(33～51 种生活、生产资料)	100	118	167	530	1729	4007	11755	43658

资料来源：经济统计(Economic Facts)1945，41 期，652 页。引自《中国近代经济史统计资料选辑》第 339 页。

这些指数表明价格剪刀差在 1937～1944 年这 8 年间呈喇叭口状的扩大趋势是明显的。当然，抗战期间通货膨胀的影响不能排除，但是应该认识到，农产品作为生活必需品，其在战时的价格上涨本来是应该大于其他物品的。

3. 价格的季节差

我们还可以通过各地农产品价格季节的指数变动来看商业资本活动的结果。商业资本在青黄不接时抬高价格，而在收获后压低价格，从这一高一低中商业资本谋取了超额利润(见表5－14)。

表5－14　农产品价格的指数变动　(最低＝100)

地区	米		小麦		高粱		黄豆	
	最低	最高	最低	最高	最低	最高	最低	最高
山西静乐			100	219.2	100	151.8	100	146.4
河北正定(傅家村)	100	125.8	100	177.2	100	144.3	100	142.1
安徽宿县	100	122.3	100	171.4	100	143.8	100	137.1
江苏武进(礼家桥)	100	110.8	100	147.2	100		100	152.9
南京中华门			100	167.8			100	168.5
湖北黄坡(张家店)	100	178.4	100	244.9			100	157.6
湖北远安(南关)			100	177.6	100		100	220.5
江西泰和(沿溪渡)	100	178.4	100	266.3			100	144.1
广西富川(羊岩)	100	167.7						

原资料来源：经济统计(Economic Facts)1937年5期24页及6期262～268页。引自《中国近代经济史资料选辑》第336页。

表中看出，由于农业生产和收获的季节性特征，商业资本的活动可以使农产品价格成倍上涨，江西泰和的小麦价格指数差是166.3%，湖北黄陂的小麦是144.9%，湖北远安的黄豆价格差是120%。可见即使在农村基层的乡镇，市场交易也相当活跃，商业资本可以得到颇丰厚利润。而分散的农民只能多付出高价购买生活资料和生产资料，出卖产品常常不得不在低价时，所受的剥削也相当多。

由于在农业的商业化进程中工商业资本对小农经济的过量剥夺，农村自然经济渐趋解体，农民的生产和生活越来越多地受制于市场，也必然无力承受市场供求变动和价格大起大落的摔打，许多人生活日趋艰困。如浙江蚕农无钱买桑叶，只得以糠果腹；甚至抱蚕人

河。广东顺德50万蚕农(占全县人口50%),因丝价不及1/5,工料亦不足抵债而停工,20万女工人广州或佣工或卖淫[①]。

三、农村借贷关系与金融资本活动

上文关于商业资本对农民的5种剥削方式中,已经涉及高利贷与商人结合的剥削程度远甚于地租率的情况。本段专门讨论金融资本对农业和农村经济的影响。

1. 农村借贷普遍化

民国时期农村借贷关系已经频繁发生,据《农情报告》第二卷第4期第30页的材料,1933年各地农村中农户借款的家数达56%,借粮的家数也达48%。全国各省的情况如下:

表5-15　　1933年全国各地借债家数占总农户的比例(%)

地区	察	绥	宁	青	甘	陕	晋	冀	鲁	豫	苏	皖
借款家数	79	48	51	50	63	66	61	51	46	41	62	63
借粮家数	53	33	47	46	53	56	40	33	36	43	50	56

续表

地区	浙	闽	粤	赣	鄂	湘	桂	川	云	贵
借款家数%	67	55	60	57	46	52	51	56	46	45
借粮家数%	48	49	52	52	51	49	58	46	49	47

表5-15可见,最多的察哈尔省借款的家数达79%,借款最少的河南省也达41%;借粮农户最多的广西达58%,最少的绥远、河北为33%。有的省借粮农户相对少是因为土地资源相对宽舒、土地产出率较高或种植结构并未商品化,所以粮食的自给程度较高,小农经济仍然主要在自己封闭的圈内运动,生产仍然主要是为了自己消费。

① 见陈翰笙等《解放前的中国农村》第1辑,中国展望出版社1985年版,第451~452页。所引许涤新,《动荡崩溃的中国农村》,1932年12月8日。

2. 各类农户负债的差别

各地各类农户负债不同。金陵大学农经系 1934~1935 年对各地农村共 14 地区 852 户的调查,表明平均负债发生率达 71%,最高的安徽省平均有 80%农户负债,最低的江西省也有 57%。分布情况如下(见表 5-16):

表 5-16　　各类农户中负债农户的%

户　别	平均	河南	湖北	安徽	江西
平　均	71	68	74	80	57
自耕农	63	62	65	76	42
半佃农	72	66	77	82	58
佃　农	78	71	82	82	72

资料来源:《经济统计》1937 年 2 月第 4 期第 190 页。

从不同农户类别负债发生率比较来看,佃农高于半佃农,半佃农又高于自耕农,同农户的贫困程度一致,越贫苦的农民发生借债的户数越多。严中平汇集的同期资料也能反映这一趋势(见表 5-17):

表 5-17　　河北定县等地各类农户中负债农户的比例

地　区	资料时期	合计	富农 >40 亩	中农 20~40 亩	贫农 <20 亩	出　　处
河北定县	1933	100	13.0	24.0	63.0	李景汉"定县农村经济现状"《民间》创刊号
广东番禺	1933	100	11.0	21.6	67.4	陈翰笙《广东农村生产关系与生产力》85 页
广西苍梧	1934	100	1.7	8.7	89.4	《中国农村》创刊号
广西思恩	1934	100	4.6	10.6	84.6	同上
四川壁山	1944	100	4.0	29.2	66.8	《四川经济》季刊二卷 1 期

资料来源:严中平等,《中国近代经济史统计资料选辑》第 343 页。

贫农的借债发生率在广西苍梧竟高达 89.4%,最低的河北定县也达 63%。但负债与商品化程度的关系则比较复杂(见表 5-18)。

表5－18　　各类负债农户中借款和借谷各占的比例

阶层	合计	借款户(%)	借谷户(%)
富农	100	66.7	33.3
中农	100	50.0	50.0
贫农	100	28.4	71.6
总计	100	31.2	68.8

资料来源：冯和法，《中国农村经济资料续编》，第32页。

广西苍梧1934年借款和借谷户在中农、富农和贫农之间的分布与上述情况不一致，借谷的农户也是贫农多于中农，中农多于富农。但是，借钱户高低排序则完全相反，富农达66.7%，不但多于中农，且成倍地高于贫农。这一方面说明拥有财产多少在借贷发生时所起的作用，可抵押财产越多信用程度高，越容易得到贷款；另一方面也反映出商品化程度越高的农户信用活动越频繁。

3. **农户借贷用途**

据金陵大学农经系1934～1935年的调查，农户贷款90%以上主要用于生活，其中佃农借贷用于生活的比例高达94%；用于生产的只有半佃农较多一些，也仅为11.4%。

表5－19　　各类农户借款用途的比例(%)

用途	平均	自耕农	半佃农	佃农
生产用	8.4	7.4	11.6	5.8
非生产用	91.6	92.6	88.4	94.2
伙食	42.1	25.6	43.9	60.3
婚丧	18.1	21.5	12.7	20.3
其他	31.4	45.5	31.8	13.6

资料来源：经济统计，1937年2月第4期，193页。

另据1940年对陕西武功、渭南、宝鸡和南郑等县的调查表明，来自合作社的贷款，社员只把29.56%用于生产，57.8%用于家用，

0.29%用于偿债纳税，婚丧疾病占去4.12%，其他占8.23%[①]。进一步说明社员一般情况自己对付只是在不得已时才去借钱。

上文的剪刀差与这部分资料结合分析，表明农业面临双重困境：一方面农业产出低价卖出，农民除了劳动力之外对农业的其他要素投入较少；另一方面农民要高价购进生活用品，贷入资金也只能大多数用在生活急需上。这似乎形成了一个促使小农经济衰败的恶性循环。可以认为，旧中国农业的商品化对农民而言并不一定是历史的进步。

4. 借贷利率

1933～1934年一般性借贷的利率的统计参见书后附表(附录二附表3)。表中显示出借粮食年利高于现金借贷利率好多，多借用粮食的贫苦农民所受的剥削也更多。更严重的是借贷利率还在不断增长之中。下面两表[②]分别说明了两个时期借贷利率的增长。数字说明本世纪初至30年代，25年间利率在农村一直处于不断增长中。

表5－20　扶余等地借贷利率增长的%

地　　区	时期(1909～1934)	本期内利率增长%
东北、扶余、宁安、伊兰	1909～1916	100～70
松花江流域	1909～1922	350
黑龙江流域五常、巴彦、呼兰、扶余等	1909～1924	400
东北长春的货币借贷	1929～1931	40
四川泸县家村的现金借贷	1932～1933	100
广东电白、茂名、新兴、信宜、英德、梅县	1929～1934	10～40
广东台山的广海附近农村	1929～1934	119

① 徐旭：《合作与社会》，中华书局1950年版，第115页。

② 表中数据是由冯和法《中国农村经济资料》1108～1109、1030～1031页以及续编824页的材料，陈翰笙《黑龙江流域的农民和地主》，吕平登《四川省农村经济》452页等的统计材料汇编而成，其利率增长百分率由期初利率除期末利率乘以100再减去100而得。

表中数据反映出，南方利率增长的幅度大于东北地区，按年度计算广东台山为最高，年增约24%。

表5-21　　15省农村借贷期限及借贷利率调查统计

年份						现金借贷						粮食借贷		
	放款期限%					放款利率(月利%)						借粮还粮利率%		借钱还粮利率%
	1~3月	4~6月	7~9月	10~12月	13月以上	信用	保证	抵押	合会	合作社	私人	3月	6月	6个月
1938	9	19	2	59	11	2.1	2.2	2.3	2.0	1.2	2.7	28	42	39
1939	10	19	2	58	11	2.0	2.3	2.3	2.0	1.2	2.9	27	42	44
1940	5	16	8	65	6	1.9	2.1	3.1	1.9	1.2	2.6	26	41	47
1941	11	23	1	59	6	1.8	2.1	2.2	2.0	1.2	2.8	25	41	50
1942	13	22	1	58	6	2.0	2.3	2.4	2.3	1.3	3.1	26	41	67
1943	19	20	1	55	5	2.6	3.0	3.3	2.9	1.5	4.6	31	51	104
1944	25	19	2	51	3	4.6	5.2	5.8	4.9	2.8	7.6	38	63	151
1945	43	19	1	36	1	7.5	8.3	9.1	8.1	3.9	10.6	35	59	192
1946	41	19	1	36	3	7.7	8.5	9.4	8.1	4.1	11.0	39	63	192

数字表明，虽然存在年际波动，现金和粮食借贷的利率趋势都不断增长。其中，私人利率最高，年利达132%；其次是抵押贷款。而合作社的利率尽管最低，1938年仅为1.2，1946年增长为4.1，年利也仍然近50%；而且其贷款总规模所占比重太小，对农民只是杯水车薪。此外，粮食借贷如折成月利计算的话，显然高于现金借贷。最高的1945~1946年，6个月借钱还粮利率已达192%。使不得不借粮度日的贫苦农民雪上加霜。

5. 产生高利贷的背景

以维护官僚资本垄断利益为主的政府没有在农村建立适应小农经济的金融工具，这等于把农村信用市场让给高利贷活动。虽然国民党政府办了合作社，也有信用功能，但合作社的信贷规模小，覆盖面也有限，不足以平抑农村高利贷。据统计，政府金库以及其他放款

机构，1935 年对国内各合作社放款 155578664 元，平均每社得款 1165 元，每社员仅 21.47 元[①]。到 1948 年“平均每社贷款额 20015327 元，每个社员平均贷款 14505 元，但比起 1935 年，每社实际不到 1 元，因为通货膨胀，社员平均贷款值为抗战前的 1 分钱[②]”。根据下表所做的 15 省调查，合作社的贷款除了战时外，大多数年份只占农村信贷的不足 20%，而且地区分布不均匀，对传统农村地区的农户生产经营和生活消费，并不构成多大的影响。

从民国时期的金融形势看，抗战前由于军阀割据，国民党政府没有完全实现国家统一，各地普遍出现滥发货币、劣币驱逐良币的现象，金融秩序混乱，通货膨胀严重。

抗战爆发后，在四联总处成立和全国金融网形成后，中央银行又被赋予发行纸币的特权，于是旧中国的官僚垄断金融利用政府强权，大量发行这种不兑现的纸币——法币，制造通货膨胀。抗战前法币发行总额为 14 亿元，而 8 年抗战期间，共发行了法币 103190 亿元[③]。比战前发行总额增长了 7300 倍。这与 1927～1937 年间国民政府主要靠发行公债维持运转不同。抗战期间，四大家族主要靠发钞。认为这种办法简单方便，愿印多少就印多少。孔祥熙曾经说过：“发行公债真麻烦，付息、抽签、还本，又弄不到几个钱，不如印发钞票，简单得多[④]”。

政府滥发纸币必然造成物价飞涨，恶性通货膨胀。苦的是广大劳动人民，而四大家族则不但可以利用滥发钞票进行搜刮，而且还可以恶性通货膨胀大搞投机发横财。在这种恶劣、腐败的金融环境影响之下，在农村经济中资金成为高度稀缺要素，小农只能被各种高利

① 徐旭：《合作与社会》，中华书局 1950 年版，第 164 页。

② 张德粹：《农业合作》，商务印书馆 1948 年版，第 114 页。

③ 此数字为国民党财政部长俞鸿钧在 1946 年 3 月 25 日国民参政会上公布的，《财政评论》第 14 卷第 5 期。

④ 夏晋熊：“我在孔祥熙官邸见到的内幕”，《文史资料选集》1978 年第 1 辑第 159 页。

贷所控制。

6. 谁是高利贷者

据中央农业实验所对15省的调查[1]，高利贷的放贷者主要是地主、富农和商人，其次是合作社、银行和商店等各式机构；传统的钱庄、典当和官方的合作金库等占很小比例。应该重视的是，银行、商店这些新兴的金融商业机构放出的高利贷比重在不断增加，而地主、富农及商人，以及兴起不久的合作社发放高利贷的则在减少。从抗战之初的1938年到抗战之后的1946年，地主占高利贷的比重从43%下降到21%；商店所占的份额从14%增加至20%；其中最明显变化的是银行，占高利贷比重在8年间增长3倍，从位列第5跃居第一（见表5－22）。

表5－22　　各种高利贷放贷者所占比例及其变化

年份	合计	银行	钱庄	典当	商店	合作社	合作金库	地主、富农及商人
1938	100	8	3	13	14	17	2	43
1939	100	8	2	11	13	23	2	41
1940	100	10	2	9	13	26	2	38
1941	100	17	2	9	11	30	4	27
1942	100	19	2	8	10	34	6	21
1943	100	22	2	7	8	32	5	24
1944	100	21	3	86	13	27	4	24
1945	100	22	4	9	18	19	3	25
1946	100	24	5	9	20	19	2	21

资料来源：《统计年鉴》1947年，第93页。

① 表5－23是国民党中央农业实验所对浙江、江西、湖北、湖南、四川、河南、陕西、甘肃、青海、福建、广东、广西、云南、贵州和宁夏15省的调查结果，见于《统计年鉴》1947年，1993～1994页，更细致地反映出了借贷期限、借贷来源以及借贷利率的变化。

7. 其他关于民间高利贷的记载

由于政府的官僚垄断资本制造通货膨胀，各种金融中介和经济组织在农村金融市场上推波助澜、抬高利率，在这种制度环境条件下，农村的民间信用活动更趋于混乱。鉴于情况非常复杂，各地农村自发的各种高利贷活动几乎没有办法进行归类统计。只能介绍以下经过整理的资料记录[①]。

实物借贷中，湖南衡阳的"标谷利"四五月间借谷1石，按当时最高价格折谷偿还，3个月便增加了3倍以上；江苏川沙的"翻杠子"和太仓的"利加利"，除加几成计算之外，则是春季麦贱时折成麦，秋季米贱时又折成米，秋季偿还时也能增至3倍以上，第二年偿还甚至增加到10倍以上。山东鱼台的"青麦利"，青麦未黄时借粮，两三个月要借一还四。

借货币高利贷的利率也相当高，据邓子恢1929年调查，"利息(福建)龙岩每月二分为最低，连城、武平、长汀均3分，最高利息各县有到12分的[②]"。更有甚者，广州琼崖的"五钱市"借100元月利75元；四川宜宾的"金斗翻"是借洋1元，每天付息1角直到还清；湖南桃源的"孤老钱"，每月一对本，借1元，满月收2元，两月后还4元，以此类推；各地的"驴打滚"，也是到期后利息变成本金，又再生利，利上加利；河南新郑以1月为期，利率4~5分，期满不还，利率则按月递增；甘肃皋兰的"穿碾子"，期限最多一天，利息便20分，过期滚利；常熟的"放过洋(押头鸟)"以10天为期，也是利上加利。另外，还有在借款时即扣下当月利息，或以少计多，河北临城就有"六顶十"的。

除了单纯的高利贷外，高利贷还与商业资本结合了起来，层层加深剥削。广东茂名有"卖地皮"、"卖青苗"、"放谷花"，系收获前三四个月预卖田中的谷，谷价由田主估定，通常只合市价的1/3，合收获

① 严中平，《中国近代经济史统计资料选辑》，第348~353页。

② 《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第9页。

时谷价的1/2；山东鱼台的"赊牲畜"一般用现款20元可以买到的牛、驴，如果赊买便须120元。

有的高利贷直接与地权和财产的抵押相结合，成为地主掠夺农民财产的手段之一。一般借高利贷用土地财产抵押，如期不能偿还，则财产为债权人所有。如湖北的"顶麦根"是以自己耕种的麦田作抵押，债主收田中的麦子为息，本金则另外还；如无力偿还，债主就可将地出租，一直到债务还清才能赎回。江苏的"三道连"、绥远的"死契粘单"、浙江临安的"死契活票"，借钱时要求除写借契外，还要交出活卖契、地契或直接写下绝卖死契、田地绝卖契等，到期不能偿还，田地则归债主所有。山西中部的指产借贷，用价值114元的田地房产抵借15元，月利4分，限5月，如期不还，田地房产归债主等。

高利贷中也包含超经济强制，东北西安、西丰等县有佣还；广西有劳役利息，人身抵押和人口典当。劳役利息是借洋1元，为债主服务1天为利息，借满30天就要全年替债主服役；人身抵押是借钱时写明，到期不能偿还，须把儿女或本身押交债主家服役，通常月利6～7分，期限最多为1年，届期沦为奴隶者有的只能抵利息，还要另外交付本金去赎；人口典当则是借钱时把子女典当于债主，到债主家做工以抵偿利息，如期满后无力偿还债款，则继续为债主服役，债主可为其嫁娶，生下子女仍为奴隶。广东罗定有"押妻女"，借钱时妻女抵押给债主，如在债主家怀孕，所生子女归债主所有，偿还时只能赎回原来的妻女；如无力赎取，妻女便归债主所有。

四、启示

1. 随着本世纪30年代社会政治的初步稳定，中国的工业化进程在帝国主义买办、政府官僚资本和民族工商业资本的共同作用下明显加快，从而拉动农业种植结构有了明显调整，农业的商品化、市场化、农户收支的货币化程度也有所提高，专业化区域种植使农业剩余有条件形成一定规模，农村市场开始活跃，商业和金融资本也有了

发展机会。

2. **商业和金融是农业剩余流出的主要渠道。这二者都比较容易与占有农业剩余较多、交易成本较低的地主相结合;但与地主之不同在于,它们处于与农业完全对立的地位。**因此,其合乎经济理性的行为是在小农经济剩余少而且分散的条件下,采取扩大剪刀差和普遍高利贷的方式过量剥夺农民。

3. 高利贷所代表的金融资本,加上不断直接鲸吞着农业剩余的商业资本在农村经济中的作用,与30年代中国工商业资本原始积累加速的情况相辅相成,同时期农村中反映出拥有生产资料和富裕程度正好与商品化进度和负债率逆向而动。尤其值得思考的是:大多数农民借贷都主要是为了应付生活急需,而不是为了扩大再生产。各类农户在种植结构调整和农业的商品化程度提高之中并没有受益。这说明:旧中国工业化进程中,工商业资本原始积累是以牺牲农业和小农破产、社会矛盾激化为代价的。

由此可以认为,旧中国对农业生产和农村经济的稳定格局冲击最大的,是国家在追求工业化、城市化之中,从农业提取剩余最多的商业资本和高利贷金融资本。所以,**中国的农民革命,主要起因于我们这个发展中国家追求工业化所必需的资本原始积累。**

第三部分

从合作社、集体化到村社集体经济[①]

20世纪50~70年代是新中国历史上一个特殊的阶段，因为这个时期的主要任务，是中央政府主办的国家工业化对全国城乡进行资本原始积累。其间，农村发生的从合作社、集体化到村社集体经济的一系列制度变迁，只是这个特殊历史时期宏观环境制约的结果。

本书的这一部分资料分析指出：社会主义过渡时期总路线的提出，主要是建国以后朝鲜战争的教训和国际国内形势发生重大变化使然。亦即，在战争造成外部市场关闭的条件下，只能从苏联争取到为国防服务的重工业启动资本的影响，以及政府不可能与土改后形成高度分散的小农经济进行交易的客观矛盾，迫使中国根本改变了“多种经济成分并存、共同发展”的新民主主义的发展战略。

尽管当时的中央政府知道尚未形成“社会化大生产”，

① 本书认为，除了一般都了解的合作社经济与集体经济的区别外，我们对集体化与集体经济这两个概念也应该有所区别。前者是制度演变过程，特指从20世纪50年代到80年代初期的集体经济制度建立和发展，也是那个时期政府在农村推行的政策目标；后者则是一种经济类型，是相对于农村私有制经济（个体私营经济）而言的农村集体所有制经济的制度形态。集体经济是集体化这个制度演进过程的产物。集体化虽然过去了，集体经济仍然存在。由于国家法律承认集体经济组织是财产所有权主体，政府政策至今提倡“发展壮大集体经济”。因此，我们对于集体化时期的制度变迁，才有必要深入研究。

不具备进行社会主义改造的条件,也迫于国家工业化必须进行资本原始积累的压力,在农村开展了以统购统销和合作化为主的"社会主义改造"。这比建国初期提出的先发展"新民主主义",然后在社会化大生产形成之后,再进行社会主义改造的预定计划提前了至少15~20年。

随之,在国家战略作出重大调整的背景下,农村经历了从合作社经济向高度集体化的制度演变。但是,集体化产生的主要原因,并非农业生产自身的需求。人民公社这种高度集体化组织产生的原因,也主要应归于国家"一五计划"后期初步形成了重工业生产能力之后,必然提出的"工农两大部类交换",亦即重工业的大型机械产品对农村市场规模消费的需求。

由于锄头、镰刀这种简单工具所代表的低下的农业生产力水平的决定作用,高度集体化当然并不意味着生产关系的实质性改变,也就是说,根据马克思主义基本原则:生产工具的改变决定生产力水平、进而也决定生产关系,那么集体化不等于社会主义。随之,在高度集体化带来的、被称为"三年自然灾害"造成的重大经济损失的压力下,农村的基本经济制度又通过1960~1962年的"体制调整",退回到以血地缘关系为财产边界的村社集体经济。并且,至少在法律意义上一直维持到现在。

农村集体化在对农业和农村经济发展的作用上不成功。其原因,各有关方面的研究很多。有的认为是意识形态超前,也有的认为是集体经济组织内部的监督成本过高。流行的结论是:家庭经营乃全世界农业最具有普适性的经

营形式。这些判断不无道理,但在研究方法上往往就农业谈农业。近年来的大多数研究,先入为主地在建立基本假设时,就倾向于认为农村集体经济制度和组织没有合理性。鲜见主要从农业外部宏观制度环境入手的分析。

科学研究的一般方法应该是沿着前人研究的技术路线重复试验,如果不能得出同样的结果,则前人的结论被“证伪”。可惜到目前为止的前人研究很少有提供技术路线的。我们只能尝试自己提出的研究方法:一是注重对国家工业化导致的宏观制度变迁做分析;二是注重把当年的集体经济组织作为微观主体进行调查和对比分析。如在本书中所提供的农村基层生产队“集体化时期台账分析”和对当年经历过集体化的干部、社员“访谈调查”等。我们的研究证明,人民公社经济制度中具有内因性质的问题是分配机制:大多数地方实行“人七劳三,比例先决”而不可能有条件实行“按劳分配”。

这是因为:在国家通过统购统销推行剪刀差从农业提取积累、并使农业成本增加,以及城乡分割、农业人口不断增加的前提下,愈益有限的、只能用于满足社区成员最低生存需要的农业“剩余”,在集体经济组织内部不得不首先按人口分配,因此,正是农业外部的统购统销制度和内部的分配制度,压抑了过去在小农经济条件下农户内部可以不计成本的有效劳动投入。

我们的结论是,为了国家工业化而推行的农村集体化,尽管有效地降低了政府与小农经济之间的交易费用,保证了城市工业从农村提取积累,农业主产品的总产量也仍然

维持增长。但另一方面，农民收入和农村经济发展却长期徘徊。由于任何制度都有收益和成本，所以应该重新认识集体化的制度成本。集体化制度本来就不是为农村经济发展而设计的，它的制度成本就在于加重了农民、农村和农业这“三农问题”的严重性，反过来又拖住国家“四个现代化”的进程，甚至严重障碍着下个世纪“可持续发展”战略的实现。

第六章　农村集体经济制度形成的原因

新中国成立以后我国农业和农村经济的基本制度框架，主要是由中共中央以各种文件形式来逐步确立的。根据我国的法制体系，中央和政府的正式文件同样具有法律效力。而且，那个年代的领导指示和中央文件的权威远大于法律。因此，本章较多地引述了那个时期的讲话和文件规定，作为描述集体经济制度形成和演变过程的依据。此外，本章还引述了我们在河北、贵州和广东等地的调查中，对经历过集体化历程的农村基层干部、群众访谈记录，以反映当年合作化的发展过程。

第一节　农业合作化的产生

本书对现有资料的分析表明，我国农业集体化产生的主要原因，并非农业生产自身的需求，而是国家工业化的需求。为了进行工业化必需的资本原始积累，政府强制性地在农村建立了这种能够相对成功地直接获取农业剩余的制度以及相应的组织载体。

在改革开放之前，中国曾经历了从 20 世纪 50 年代初到 70 年代末近 30 年的国家工业化的资本原始积累过程。其主要方式是：在国家高度集中的垄断经济体制下，全额占有城乡各种资源；全环节控制工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等全部经济过程，从而由政府占有城乡劳动者的全部劳动剩余价值，然后通过国家财政的再分配，转化为城市工业资本的原始积累。

近 30 年原始积累过程，是中国这个落后农业国进入现代化的特殊历史阶段，中国人民为此付出了重大的代价。政府在农村通过“统

购统销”的流通体制和“人民公社”的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业稳定获得低价原材料供应和工业劳动力简单再生产的食品供给；而在城市，则是以非商品交换的计划体制的内部分配，通过低工资和消费品的计划配给方式，来获取城市工人劳动的剩余价值，转化为国有工业扩大再生产所需要的投入。

正是通过这种高度集中垄断的资源经济控制方式，保证了中央政府在不到30年的工业化进程中，多数年份都能形成高达30%的积累率，使中国从50年代初期一个工业产值和城市人口均占仅15%的典型小农经济条件下的传统农民国家，在既缺乏外部市场又几乎无外来投资的恶劣的国际环境中，发展成为工业产值达70%以上、产业门类齐全、专业分工细致的初步工业化国家。

一、背景之一：建国初期的国际形势变化

建国之初朝鲜战争前后国际形势的巨大变化，国内于1952年（国家“一五”计划开始）兴起的重工业优先的工业化与城市化的原始积累，以及没有外部市场条件下工业品对国内农村市场的需求，亦即工农两大部类交换的需求，是国家在1953年提出“社会主义改造”并在短时期内建立农业集体化制度的主要原因。

1. 建国之初中国的新民主主义发展战略

决定新中国基本制度的1949年中共中央七届二中全会决议和具有临时宪法性质的1950年全国政协通过的“共同纲领”所提出的国民经济发展战略，都是贯彻新民主主义阶段多种经济成分并存、共同发展的方针①。因此中国的国旗是五星红旗，上面除了中间代表共产党领导的星之外，周围是代表工人、农民、小资产阶级和民族资

① 参见《中共党史参考资料》（七）1980年1月第1版，第17页。

产阶级的四颗星。毛泽东的《新民主主义论》明确强调,中国革命必须分两步走,第一步建立新民主主义社会,在这个向社会主义的过渡阶段中必须以经济建设为中心,实现由农业国向工业国的转变。

当时中共中央及其大多数领导人都能够实事求是地认识到:在分散的传统小农经济条件下,不适宜建立社会主义制度。应该首先发展能够增加农业剩余的中农和富农经济,以促进民族工商业发展和市场充分交换,逐渐为大工业提供积累,待社会化大生产形成之后,才有条件逐步进入社会主义。

1948年7月27日中央在以《新华社信箱》的名义发表的《关于农业社会主义的问答》[①] 中指出,"社会主义不是依靠小生产可以建设起来的,而是必须依靠社会化大生产,首先是工业的大生产来建设","没有大量的成千上万的农业机器供给农民使用,并使农民有可能团结于集体农场之中,而想实现社会主义的农业,那只能是反动的幻想","其结果绝不是什么社会主义的农业,而将是社会生产力的破坏和倒退"。

刘少奇1948年9月在西柏坡中央政治局扩大会议和12月25日华北财经委员会会议上指出,"决定的东西是小生产者的向背,所以对小生产者必须采取最谨慎的政策",不仅要给土地,"还需进一步使他们成为小康之家",再通过合作化(主要是供销合作)的形式去团结他们。因此他认为民主革命胜利后不能马上搞社会主义,因为"国营经济顶多占10%~20%",资本主义工商业还占很大比重,适当发展对国民经济是有利的,"过早地消灭资本主义的办法要犯左的错误"[②]。

对此毛泽东当时是同意的;后来到1950年6月,毛泽东在全国

① 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》,农业部农村经济研究中心,1996年,第35页。

② 《党的文献》1989年第1期,第13页。

政协第二次会议上说：实行私营工业国有化和农业社会化，“还在很远的将来”，“经过新民主主义的改革，而在将来，在国家经济事业和文化事业大为兴盛了以后，在各种条件具备了以后，在全国人民考虑成熟并在大家同意了以后，就可以从容地和妥善地走进社会主义的新时期”[①]。

2. 朝鲜战争与西方封锁制约下的工业化决策

我国从1953年夏秋之交正式提出社会主义过渡时期总路线，从此根本上改变了新民主主义的经济方针。并在随后的社会主义改造运动中，全面推进农业集体化和私营企业国有化，这与当时的朝鲜战争的影响与国际形势的变化有密切关系。

因为，美苏两大阵营在第二次世界大战之后分割势力范围、导致国际形势的变化，使中国已经不可能先发展自耕农经济和民族工商业、形成社会化大生产，再“从容地和妥善地走进社会主义”了。我国在建国之初即不期而遇地面临朝鲜战争，战争的基础是工业，特别是与军事工业高度相关的重工业。中国在参加朝鲜战争之后，不得不改变了国内的新民主主义经济发展战略。

首先是国防需要，战争的经验教训迫使我们不得不加快国家重工业优先的资本密集型的工业化进程。朝鲜战争期间，志愿军使用的现代化武器如飞机、坦克、大炮和汽车等主要是苏联提供。战后的1954年中国人民解放军进一步换成全部苏式装备。而且，自从朝鲜战争以后中国周边地缘政治环境一直紧张，先后有西南剿匪、东南解放沿海岛屿和两岸炮战、中印边境战争、印度支那半岛战争、中苏边境（包括中蒙边境）冲突对峙和中越边境战争等。地缘政治环境的长期紧张要求中国必须加强国防以自保。而我军已经使用和换装后不断增加的苏联武器装备，也只能用苏联式的军事工业企业进行生产，

① 参见《毛泽东选集》第5卷，1977年版，第27页。

才能维护和更新。

其次，战后中国不可能被西方主导的市场经济所接受，而是长期被美国为首的西方“经济封锁”，于是只能接纳苏联主导的社会主义计划经济体系。这是因为中国人民志愿军在朝鲜战场上打的是以联合国的名义参战的西方16个国家的军队，这必然使中国与西方长期互相为敌。因此，以美国为首的西方国家当时对中国的全面封锁，使我国工业化不可能有外部市场和外来投资。惟一可以作为工业启动资本的是苏联约值54亿美元的156项援助①，但其中多是拆迁过来的第二次世界大战军工性质的重工业生产线，在这样的工厂里使用苏联的图纸、按照苏联工程师和技工的指导进行生产。因此，所生产的工业品既不能进入西方控制的国际市场，也不能返销苏联控制的“经互会”市场。只能对内进行“计划分配”。

3. 中国的国家工业化积累除了让农村和农民做出牺牲没有其他选择

在完全没有外部市场的环境压力下，我国只有通过内部调整，才有可能按照计划实现“工农两大部类交换”，完成内向型的国家资本原始积累。

但，更为复杂的问题是：苏联援助的苏联式的工业化不符合中国的国内民用需求。**新中国通过对苏联工业设备和产品的“复制翻版”建立的国家大工业体系，与分散的小农经济形成了对立矛盾。**对于国家而言，进入了这种工业化的单行道就没有回头路，除了让农村和农民做出牺牲之外，政府不可能有其他选择。

历史事实是：在朝鲜战争还没有打完的1953年6月15日，毛泽东在中共中央政治局扩大会议上就提出了党在过渡时期的总路线，即：要在10～15年或者更多一些时间内，基本上完成国家工业化和

① 156个项目中，约50%是军工生产项目，另20%是为军工配套项目，完全民用项目仅占不到30%。

对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造①。是年 7 月达成朝鲜停战协定，接着在 8 月召开的全国经济工作会议上着重讨论了要在第一个五年计划中贯彻执行总路线，以社会主义改造促进国家工业化。

4. 对后人批评的质疑

近年来有的研究对中国 20 世纪 50 年代实行"赶超战略"提出批评，一些年轻学者也把集体化的产生，归因于个别领导人的主观意志和体现农民均平理念的中国式社会主义的意识形态。本节的上述分析告诉我们，这些批评可能是不全面的。

历史事实是，50 年代初中国的确发生了放弃新民主主义建国方针的重大战略改变，但这并不主要是中国人出于意识形态的主观选择。当时，在第二次世界大战之后形成的东西方两个对立的帝国主义阵营之间②，在周边地缘政治环境长期恶化的压力下，我们这个落后的农业国只能谋取以重工业优先的工业化发展来"自立于世界民族之林"。

而且应该注意的是，中央在决定进行社会主义改造问题上还是

① 参见《毛泽东选集》第 5 卷 1977 年版，第 81 页。

② 对美国为首的资本帝国主义集团的本质，我们过去曾经有足够的认识。但对于苏联为首的社会帝国主义集团的本质，我们却只在两国 20 世纪六七十年代的论战和边界冲突之中才提出过。有资料表明，早在建国前，中国共产党与苏联控制的共产国际之间就长期存在争论。尤其是在斯大林掌握苏联的绝对权利和新中国独立以后，争论逐渐演变为政治、军事上的控制与反控制斗争，导致国与国之间关系的恶化。近年来逐渐公开的史料揭示出，中国共产党在形成新民主主义思想的过程中，并不打算完全照搬苏联式的社会主义制度，共产党当时的领导人明确提出，只能循序渐进地解决传统的农业社会与工业化的矛盾，甚至讨论过在政治上借鉴美国的"三权分立"的民主制度的可能。而美国在朝鲜战争之前，也一度希望放弃台湾的国民党政权与新中国建交。这个背景有助于人们理解朝鲜战争的发生。因为无论大国背景如何，反正这场战争的结果不仅是美国为首的联合国军退回三八线，而且把准备发展民族工商业、富农经济和市场交换的中国打入了苏联阵营。今天我们再进一步分析，也许正是由于当时中国这个"不得不"进入苏联阵营，才有了后来中苏冲突和美国的"中国牌"。

慎重的。本来在战争期间和1952年工业化开始以后，就发现国内外形势的急剧变化与原来制定的新民主主义方针相矛盾，仍然酝酿近一年才形成决定，到1953年夏才下决心对外公布。当时主要是担心刚刚获得财产权利和发展机会的农民和私营工商业主由于被“改造”而不满，不利于初步恢复的国民经济稳定发展。

二、背景之二：土改以后的国内经济矛盾

首先必须肯定：土改是新中国立国之基础，是伟大的政治革命，土改让广大农民历史性地实现了“耕者有其田”的传统理想。但在基本经济制度方面，土改没有改变生产资料私有制。而且，**由于人地关系紧张的资源约束没有缓解，土改也没有改变造成土地所有权与使用权“两权分离”这种利于形成租佃关系的产权制度**。因此，后来产生的互助组和保留土地分红的合作社经济，甚至今天肯定的“家庭承包制”，才有相对合理的制度前提。

而且，土改既然是国家为了政治目的以政治手段进行的强制性制度变迁，也就留下国家还可以再为了政治目的以政治手段进行集体化这种强制性制度变迁的伏笔。

所以土改的政治意义大于经济意义。

1. 土改推进中的问题

我国的解放战争，由于是以土改让贫苦农民获得土地来推行战争动员，并且策反国民党军队中的广大农民出身的士兵，所以又称为“第三次土地革命战争”，战争的胜利与土改的推进高度相关。

但是，由于解放战争是由东北、华北的老解放区向南方和西南推进，因而，南部中国的土地改革运动不仅时间上晚，而且干部准备不足，群众发动困难，出现了左右两个方面的错误倾向，既有打击工商业和侵犯中农利益的现象；也有少数投机分子把持土改谋取私利的问题。而由于占农村人口多数的自耕农在革命彻底性上，远不如毛

泽东当年高度肯定的"痞子运动"。因此如邓子恢指出："新区的土地改革，较好的也只是少数积极分子起来斗争，广大群众还只是徘徊观望，因而就不可避免地产生强迫命令、包办代替，以至少数人贪污斗争果实等不良现象。有些地方甚至为流氓地痞、投机分子所操纵，借端报复，乘机发财，因而乱打乱杀，乱没收，破坏政策，造成恐慌。而广大贫苦农民很少得到实惠。这是中原新解放区的一般情况"①。为了搞清楚当时的情况，本人曾经在1996～1997年安排了部分青年科研人员和在校研究生，对经历过土改的农民进行调查，也证实了邓子恢对新区土改实际情况的概括。

有鉴于此，邓子恢于1948年曾经在中共豫西区的机关报《豫西日报》上代表中共中原局发表了中原新解放区"停止土改实行减租减息"的社论。后来，他在中共中央召开了著名的"七届二中全会"之后又给毛泽东写信，再次要求新解放区"停止土改实行减租减息"，至少先停止一年，待条件成熟后再循序渐进。但在当时的政治形势下，他的意见没有被采纳。

邓子恢明确提出，土改的目的"是为了发展农村生产力，至少要保持现有生产水平，不使降低"，他担心"结果不是生产力发展，而往往是生产力降低，这对我们是极不利的"。产生上述认识的客观基础，在于他认真对比总结了第二次土地革命战争时期苏区土改与第三次土地革命战争时期新解放区土改的经验教训，认为其中有共性的内在因素仍然是：大多数农民只在"初步的启蒙"阶段。

2、土改消灭了传统农业的相对规模经营主体，形成了绝对平均化的小农经济

中华人民共和国成立前，在老解放区约有1.6亿人口的地区已经进行了土地改革。老解放区的土改政策还比较注意反对左倾。本

① 参见《邓子恢文集》，人民出版社1996年版，第178、191页。

来强调保护中农利益，不分中农土地，基本上不分富农浮财，并且对工商业地主的资产也强调保护。但是在老区的土改中就不可能完全执行政策，中央一再要求地方纠正左倾，各个地方仍然平均分地。新解放区土改问题比较复杂，由于我国南方农村人地关系紧张，在北方一个中农的土地面积，在南方就得定为地主。再加上战争的需要，新区只能加快土改，政策也难免偏差。

解放后，南方新区70%以上地区的土改是按照村社内部人口平均分地。因为，按中央土地改革法的规定，土改的主要目标实际上也是“损有余而补不足”(类似大包干以后的“小调整”)。为了消除各自然村因占有土地的平均数量不等而出现的村际间在分配土地和其他财产上的不平均，《土改法》第三章第十一条规定：**“分配土地以乡或等于乡的行政单位进行**。在原耕地基础上，按土地数量、质量及其位置远近，用抽补调整方法按人口统一分配。”所谓“抽补调整”，即以全乡的土地除以全乡的农业人口，求出平均每人应分配的土地数，然后与各户原有的实际使用土地量进行比较，凡超出平均数都抽出，凡不足平均数者则要补进。

新解放区土改案例①：

广东省南海市里水镇原沙涌大队专职大队长冯润登老人，是从土改到大包干的农村制度变迁全过程的见证人。他回忆道：1949年沙涌解放时我28岁。1952年开始土地改革，我任沙涌乡下沙村农会副主任。当时乡一级并没有农会组织；村农会有6名干部，正副主任各一名，还有一名治保主任和三个委员。我所在的下沙村大约有900多人，1300亩土地，共划定9户地主、2户富农，还有几户上中农；他们大约拥有土地160～180亩，其余的土地都是“太公

① 本案例及以下所有的访谈资料，均引自我们1996年完成的农业部软科学第8号重点课题报告集。该报告集分3卷，现存农业部产业政策与法规司软科学处。

田”，也叫祖宗田。在9家地主中拥有土地最多的，也只有20亩左右，少则十几亩，但因为他们都出租土地、雇工、只收取地租，自己不参加农业生产劳动所以定了地主；所谓富农，自家也拥有几亩土地，自己参加劳动，也租给别人种一部分，收取一些地租；所谓上中农，也就是自家拥有极少量的土地，也租地主的地种，有时请一些临时帮工。1952年的土改收回全村所有的土地，包括地主、富农的地，也包括“太公田”；按人均分配，地主、富农与其他农民分得的土地数量是一样的，但不一定是他们原来的土地。解放前我租种5亩公田，每亩交45斤谷租。土改时我家两口人分到2.7亩地，每亩要上交约40斤公粮，每年要交公粮100斤左右。1953年发了土地证。

土改从1950年开始到1953年复查后结束，大多数地区都实行了这种“土地损补”政策，但损补的最基本单位不是乡，**由于农村土地事实上存在宗族和村社边界，土改实际上是以村为单位来具体操作的。所以，土地改革是以村社为单位的土地均分制。**到1952年底土地改革基本完成，全国新解放区约有3亿多农民重新获得了7亿亩土地，中国历史上第一次通过土地完全私有化，真正实行了“耕者有其田”。

3. 对土改的再认识

从所有制关系分析土地改革，实质性的变化有二：一是把“公田”所体现的村社土地部分公有制改变为完全私有制；二是按照公平原则，根本改变了农村社区范围内的土地不平均的占有状况。所以，土改是一次体现公平原则的成功的私有化。

表 6－1　　　全国土地改革前各阶级占有耕地情况

	户数(万户)		人口(万人)		耕地			
	合计	百分比	合计	百分比	合计(万亩)	百分比(%)	户均(亩)	人均(亩)
合计	10554	100	46059	100	150534	100	14.26	3.27
贫雇农	6062	57.44	24123	52.37	21503	14.28	3.55	0.89
中农	3081	29.20	15260	33.13	46577	30.94	15.12	3.05
富农	325	3.08	2144	4.66	20566	13.66	63.24	9.59
地主	400	3.79	2188	4.75	57588	38.26	144.1	26.32
其他	686	6.49	2344	5.09	4300	2.86	6.27	1.83

注：1. 户数、人口、耕地总数是用 1950 年农业生产年报资料，各阶级数字是根据各地区土改前各阶级比重推算的。

2. 土改前各阶级是指土地改革前 3 年的阶级成分。

资料来源：《建国以来农业合作化史料汇编》第 1353 页。

表中数据一方面反映出土地占有关系绝对不平等，土改前占总人口 4.75%的地主占有 38.26%的耕地面积；占总人口 52.37%的贫雇农只占有 14.28%的耕地面积。另一方面值得注意的是生产经营能力相对较强的自耕农即中农和富农占总人口的 37.79%占有 44.6%的耕地面积。其中，占人口 1/3 的中农人均耕地 3 亩多，约等于全国平均水平，富农人均 9 亩多，3 倍于平均数；再考虑到地主占有的土地主要被自耕农租人，表明土地实际使用权基本上向有规模生产能力的自耕农集中，农业资源配置相对而言有一定的经济合理性。

到土地改革结束时，占人口 5.3%的富农占有 6.4%的耕地，人均 3.8 亩；占人口 39.9%的中农占有 44.3%的耕地，人均 3.67 亩；占人口 52.2%的贫雇农占有 47.1%的耕地，人均 2.93 亩；占人口 2.6%的地主占有 2.2%的耕地，人均 2.52 亩①。

① 薄一波，《关于若干重大决策和历史事件的回顾》下卷，中央党校出版社 1993 年版，第 1031 页。

这种完全按照农村社区人口平均化土改的结果，不仅消灭了地主，也“消灭”了自耕农中最能够产生规模农业剩余的富农，而且，这也是一次把过去农村中“公田”也在村社内部平均分配了的彻底的“私田化”。由于不能出租土地，过去大量租种土地、有大牲畜和一定生产资料、经营能力最强的自耕农也只能让部分生产能力闲置；而那些鳏寡孤独和从事非农业为主的农户则无足够能力。因此，土改事实上创造了一次不公平的竞争的机会。

不过，在产权关系上，土改并没有消除解放前就存在的所有权与使用权“两权分离”这种产权制度的基本形态。只是由于制度安排不同而改变了“两权分离”的形式。当时出于新民主主义反封建的原则，一般不允许农民“出租”土地(特定情况除外)；但农民的土地却可以出卖，可以占有所有土地收入。不过，由于土地资源过于稀缺，尽管土改以后出卖土地的农户大有增加，但出卖土地数量很少。如1953年对湖南、湖北和江西的典型调查表明，出卖土地的农户占总户数的12.9%，卖出的亩数却仅为总亩数的0.22%[①]。

可见，在土地资源过度稀缺、人地关系高度紧张的制约条件下，土地的市场化交易并不因产权清晰而大量发生。而且应该认识到，土改形成的制度，意味着农民对土地的所有权和收益权并没有得到充分的体现，但对土地的使用权却得到充分体现。而且，在土地高度稀缺因此与农民的生存保障高度相关的资源约束条件下，这种制度安排也为后来的合作化和集体化埋下伏笔。

有鉴于此，我们进一步认为：不同的土地产权制度产生不同的制度现象：土改以后出现“新富农”现象是必然的。这与大包干以后由于土地所有权不能买卖而使用权可以转让，于是只有“承包大户”而没有出现“新富农”的现象，构成明显对照。

① 苏星，《我国农业的社会主义道路》，人民出版社1957年版，第30页。

4. 小农经济与城市粮食需求的矛盾

土地改革为新解放区的3亿多农民免除了每年向地主缴纳大约3500万吨粮食地租。就在土改结束后的1953年，发生了新中国成立以来的第一次粮食供求波动。表现为生产增加、供给下降。因为1952年粮食生产形势很好，总产量达到3278.3亿斤，人均占有粮食570斤，超过了历史最好水平。

粮食问题专栏[①]**：**

1952~1953年，在粮食和其他农产品产量连续3年大幅度增加之后，却出现了对城市供给短缺。1952年粮食收购只增加了11.6%，而销售增加了44.7%。据粮食部报告，到1953年6月底，库存从上年145亿斤下降为105亿斤；7、8、9三个月，国家粮食收购98亿斤，只完成了计划的80.1%；而销售了124亿斤，10月份的粮食销售比上年同期增加了31.3%。供需缺口在80亿斤以上。粮食供给形势紧张，基本农产品价格上涨牵动物价也大幅度上涨。而刚刚在土改中分得土地的农民仍然维持传统小农经济的生产经营和积累方式，并不积极进入市场，而是“囤粮置地”，追求简单生产力的外延扩张。

在农村余粮户普遍待价而沽的情况下，私营粮商当然会抬价抢购囤积，这对发生供求波动也有一定影响。当时的粮食形势造成了城乡群众的反应，北京、天津等地已经发生面粉供不应求；灾区和粮食脱销地区的集镇出现混乱现象；江苏甚至发生上万农民请愿要求购买粮食的事件。

任何在这种严峻形势压力下的政府都会实行紧急措施。从上文引述的资料看，在20世纪30年代抗战开始时，民国政府就曾经实行

① 本专栏引自“我国粮食供求的5次波动”，温铁军，《科技导报》1999年第一期。

对大宗农产品的统购统销，并在战后形成官僚资本垄断经济；苏联在经济出现困难时期也对粮食进行强制采购。在新中国成立之初，1949～1950年曾经出现高通货膨胀，政府对主要出口农副业产品就进行了垄断经营。建立国家垄断、政企合一的流通部门，以形成新的农产品规模供给主体。1953年粮食供给短缺，当时中央财经委员会曾经提出在依法征收公粮的同时，可以采取余粮认购、合同收购、储粮支付货币、预购等8个方案，但毛泽东、周恩来和邓小平等领导支持陈云提出的"又征又配"的办法。尽管陈云明白指出，这个政策的毛病就是妨碍农民的生产积极性、逼死人、打扁担和个别地方暴动；但利大于弊，不采取这个办法的后果更坏。经过10月10日全国粮食紧急会议讨论，政府在权衡之后采取的应急之策，只能是提出粮食统购统销制度。1953年11月政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，是年12月正式实行[①]。

我国实行统购统销的第一年还相对成功，据国家统计局数据，1953年7月1日至1954年6月30日，全国收购粮食784.5亿斤，超过计划75.5亿斤，比上年多收购177.9亿斤，增长29.3%；同时国内销售596.4亿斤，比上年多销售153.3亿斤，增长29.3%，库存大幅度增加。这个成功取决于3个条件：一是农村刚刚完成土改，农民对共产党有报恩的感情。二是在推行土改的3年中，农产品总量也是大幅度增加的；统购统销基本上按照市场价格与农民交易，在经济上满足了农民自身也需要降低交易费用的要求。三是以国家为名的统购统销在政治上可以借助政府的行政动员体系，刚结束战时体制的各级政府在新中国建立之初，仍然习惯于采取军事化的动员手段，行政效率高。

但其后的1954～1955年则有不同，一方面因灾；另一方面主

① 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第29页。

要是在推行合作化过程中出现严重的左倾冒进、过量征购，打击了农民的积极性，各地农村又出现农民害怕没收归公、自发地大量宰杀牲口和生产准备不足的问题。1954年粮食生产3390亿斤，完成计划的94.2%；棉花2130万担，只完成计划的77.5%。农产品的减产使价格进一步上涨，地方政府为了掌握粮食又强迫征购，出现了收走农民口粮、种子和饲料粮的现象，浙江甚至因此致死134人①。后来，毛泽东在作著名的《论十大关系》的报告时也承认1954年因灾减产110亿斤，却多征购了70亿斤，是征了过头粮。

这些情况也说明，满足国家工业化和城市的粮食需求是大办合作社的动因之一，在采用行政手段强制推行统购统销困难重重的情况下，合作化的组织能够弱化、抑制农民反抗，对统购统销确实有保障作用。因此合作化才与统购统销共同演化成为“社会主义过渡时期总路线”的主要政策。

5. 土改前后粮食流通问题分析

国务院发展研究中心崔晓黎研究员指出，解放前的粮食供给从长期看是过剩的。因为地主是对应中国城市商品粮的“集中、规模”需求的主要供给者。他认为：解放前我国城市的农产品供给，主要依靠占有全国土地50%的地主阶级。由于地主的土地大部分是产量高的“好地”，大多数地主又按照产量的30%～50%收取实物地租，所以地主掌握了农业主产品产量的20%～30%，折合约700亿斤粮食（对此，我们可以与1953～1954年推行统购统销的成功比较：政府冒得罪农民甚至出现“打扁担”闹暴动的政治风险推行统购统销，也才得到784亿斤粮食）。又由于地主人口仅占7%，自给部分很少，正常年景地主自然会向城市稳定地供给占产量20%以上的粮食商品。因此旧中国农产品长期供给过剩，“谷贱伤

① 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第37页。

农”成为必然现象。

再一个重要原因，解放前大多数贫雇农是勒着裤腰带交地租，城市中大多数穷人的粮食消费需求，也必然受收入的限制。因此，旧中国长期存在谷贱伤农的现象，又是与城乡贫困人口的消费不足高度联系在一起的。

我们的进一步研究认为，解放后地主阶级的消灭是历史的进步。但**随土改结束城市发生供给短缺的主要原因是：“7%的地主向占人口15%的城里人稳定提供约占总产量20%的粮食”这个传统的流通机制随地主消失而不复存在，新的有规模的生产和流通主体又没有形成。**迫使政府在1953年秋季提出统购统销。然而，任何政府都不可能对高度分散的4亿农民推行统购统销，因为交易对象的大量和分散，必然使交易成本高到无法交易的程度。

事实证明：在小农经济条件下单一推行统购统销没有可操作性。50年代是这样，90年代亦然。因为分散的生产增长并不能形成规模供给。1953年发生粮食供给短缺的主要问题，是政府与土改以后高度分散且剩余太少的“小农经济”之间交易成本高到无法交易的地步。土改后4亿农民的分散的生产增长并不意味着能够形成规模供给，而生产经营能力最强、最产生农产品剩余的自耕农——富农和中农——的土地经营规模也随之下降。于是，农村中粮食的规模生产者和规模供给者都消失了。而国家尚未能及时形成对应中国城市商品粮的“集中、规模”需求的新的主要供给者。大量余粮沉淀在农民手中，而农民的行为是要存粮防灾或“以物易物”交换其他生产资料。进入城市的政府由于无法直接与高度分散的4亿小农进行交易，因此不得不建立统购统销和合作化这样两个制度来解决与农民的交易费用过高的问题。

第二节 统购统销和合作化成为长期制度的原因

一、"合作化"解决的是政府与农民的交易成本问题

1. 统购统销不可能独立推行

我国在第一个五年计划期间所进行的建设,大多数是使用从苏联直接进口二手生产线和零部件,在苏联工程师和技工的指导下简单地搞"复制翻版",因此工业进展的速度很快。到1955年7月30日第一个五年计划由全国人民代表大会正式通过的时候,其中的工业建设计划实际上已完成了大半。但从开始实行主要农产品统购统销以后,尽管农业主产品的生产稳步增长(个别年份除外),粮、油、棉、肉等的供应紧张状况却一直未能根本消除。

统购统销的粮食部门作为有足够规模的流通主体,在理论意义上应该能够替代地主这个旧中国农村流通主体的作用,降低国家与高度分散的4亿小农之间的交易费用。但在实际操作中产生的问题是:在全国没有推行合作化之前,农民作为财产完全独立的经济主体,不愿意按国家低价缴售粮食。

从1953～1955年推行统购统销的头3年中,政府占有的粮食份额开始上升,继而下降。城市农产品供给相当紧张,于是不断加强和完善统购统销制度:1953～1954年分别对食油和棉花实行统购统销,1955年3月又提出粮食"三定"(定产、定购、定销)制度。但是,**如果没有特殊的制度和组织安排,任何政府都不可能解决从高度分散的小农手里提取农业剩余引起的矛盾。**因此,几乎就在1953年10月召开全国紧急粮食会议的同时,中央于1953年10月26日召开了全国第三次互助合作会议,毛泽东在会上指出:"个体所有制与大量供应是完全冲突的"。他把根本解决农产品供求矛盾的希望,寄于以合

作化改变小农经济的私有制[①]。

2. 合作化的提出

我国农村长期以来就有插犋换工式的传统的互助合作形式。土改开始之后，各地相继出现了比较正式的不涉及财产关系的互助组和少量初级形式的合作社。尽管中央从将来建立社会主义制度的长期发展战略出发，鼓励发展可能走向集体经济的互助合作，但同时也注意防止左倾，并没有大力提倡互助组向合作社过渡。这两种组织形式实际上是自生自灭的[②]。

互助组问题调查资料：

河北省玉田县前任农委副主任刘福：当时的互助组中，有的由于纠纷而散伙，还有的散伙了再重新组成新的，总的来说不稳定，互助组只是在人力和物力上的组合。这个时期一直存在单干户，尽管大部分人都组织起来了，剩下的仍单干。烈军属由村里雇种田好手代耕，后来土地干脆让给别人种，补给他钱物，不叫地租，也比土改前地主收租少得多。那时的村级组织包括支部书记、村长和"先生(会计)"。干部都是义务的，误工或出公差从税收上补些财粮。

诚然，有些地方农村的确开始出现"新富农"和两极分化。例如黑龙江、吉林、辽宁 1953 年对 2054 户农民的调查，其中的"新富农"有 16 户，占总户数的 0.78%[③]；另据湖南、湖北、江西、广东 4 省对 16 个乡的调查，1953 年放债户占总户数的 10%[④]。当时，局部地区出现少数土地集中和借贷现象，本来是农村生产力要素在市场条件下整

① 参见王立诚主持的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996 年，第 31 页。

② 近年来已经有大量的基层调查研究资料证明了这一点，本人提出的访谈调查案例对此也有说明。

③ 苏星，《我国农业的社会主义道路》，人民出版社 1957 年版，第 32 页。

④ 同上。

合配置的必然结果，农村基层没有形成必须调整的对立矛盾。

土改以后的农村分化问题调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原专职大队长冯润登：土地改革后的一二年里我们下沙村没有出现卖地的现象。没有劳动力的户极少，即使是一些劳力较少、缺少生产工具的农户，也可以通过请劳力、借生产工具的办法，只要事先说好给多少报酬（粮食）就行；再说土改分地刚刚一二年，一般也不会造成贫富差距过大，以致于达到卖地的程度。

其实中央早在解放前的老区土改中就已经注意到两极分化。1948年7月27日中央以《新华社信箱》的名义发表了《关于农业社会主义的问答》①，认为"绝对平均主义是反动的、落后的、倒退的"。并且提出，"在土地改革以后，农村中的经济竞争不可避免地会有新的阶级分化"，"即在新民主主义社会里也是不可避免的，而且是被允许的"，尽管两极分化现象也引起了中央领导人的重视，还为此形成了不同意见。但今人不应该仅仅把过去在意识形态上关于两极分化的宣传，真当作搞合作化的主要原因。构成中央决心推行合作化的主要原因是国营粮食部门不可能强制农民售粮，统购统销在农村基层因为没有相应的组织载体而运转困难。

正是在城市农产品供给持续短缺这种紧迫的形势压力下，加快合作化才被提上议事日程。中央主要领导人不是在理论上，而是在实际工作中已经意识到，必须依靠合作化作为组织载体，才能大幅度减少交易成本。当时毛泽东与陈云谈话中有一段关于"满头乱发没法抓，编成辫子就好抓"的提法，就是讲只要把4亿农民组织成为几百万个合作社，就可以大幅度降低交易费用的道理。当政府能够不

① 参见王立诚的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第15页。

必再直接面对4亿分散的农民要粮食，而是对着四五百万个合作社进行交易的时候，交易成本也就大幅度下降了。所以我们至少应该了解，粮食统购统销的交易制度必须在合作化形成的组织载体上才得以运行，因此政府才大规模推进合作化。

二、统购统销与合作化演变成为农村的基本制度和组织载体

通过查阅当时的文件我们了解到，中央提出统购统销办法的时候并没有打算作为长期政策，只是由于“一五”时期以及其后发生的特殊情况才成为了一项长期政策。

1. 国家工业化发展的客观需要

由于1952年中国从苏联得到54亿美元的启动投资，直接进口了156个重工业项目的设备，这就等于一步跨越了西方工业化的两个阶段，即前期需要经历一二百年的作坊手工业和工场手工业发展阶段，和后来动力机械需求拉动的重工业发展阶段。**中国工业化这种飞跃由于重工业内生的“资本增密、排斥劳动”机制，后来结出了城乡二元结构体制矛盾的苦果。**

但在“一五”当时，因为工业基础设施建设本身包括大量土木工程，这就需要“粗工”。所以在50年代上中期，外来的大规模直接投资还是带动了大量非农就业。1953年我国城镇人口达到7826万人，比上年增加663万，比1949年增加2016万。工业化吸纳的这2000万青壮年农村劳动力属于粮食“高消费”人口，他们短期内大规模进城支援国家工业建设，约等于把当时5000多万城市人口的商品粮消费突然增加近一倍。因此，为了国家工业建设和城市消费增加的需要，在当时城乡市场不发育的条件下，也只能把实行粮食统购统销作为长期政策。

中央在1953年10月开始实行粮食统购统销的同时，决定向农

民进行“社会主义过渡时期总路线”的宣传教育。客观上粮食统购统销和社会主义改造对农民利益确实有影响，但当时中央认为必须使农民了解总路线是对农村局部的“小道理”起支配作用的“大道理”，也就是要求牺牲农民利益服从于国家工业发展。但是，**国家工业化在城市中是通过把私营工商业改造为国家资本主义经济的方式来形成启动资本的，因此，在50年代这种以国家为名的资本主义经济，也必然如其他名义的资本主义一样必须进行资本的原始积累。**

毛泽东对发展国家资本主义不仅高度重视，而且有清醒的认识。国家资本主义经济在《共同纲领》的提法中，本来是新民主主义的5种经济成分之一，但在当时国营经济占比重只有10%的条件下不可能居主导地位。1953年3月李维汉再次提出发展国家资本主义的建议，毛泽东即要求在当年6月15日的政治局会议上专门予以讨论。随后他又在10月2日政治局会议上赞成陈云关于统购统销的建议时，十分明确地提出：我们经济的主体是国营经济，有两个翅膀：一翼是国家资本主义，一翼是互助合作、粮食征购。这两个翼如果没有计划收购粮食这一项，就不完全[①]。这个论述已经表达了以国家资本主义的方式完成工业化的资本原始积累的意思。

后来到1955年毛泽东则直接指出，要让合作化适应国家工业化的发展。他在七届六中全会的总结发言《农业合作化的一场辩论和当前的阶级斗争》[②] 中指出：我们依靠同农民的联盟，取得粮食和工业原料去限制资产阶级。资本家没有原料，国家有，就得把工业品卖给国家，搞国家资本主义。这就把资产阶级要搞自由市场，自由取得原料、自由销售工业品这一条资本主义道路制止住了。并且使资产阶级在政治上孤立起来。

---

① 参见王立诚的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第29页。

② 《毛泽东选集》第5卷，1977年版，第198页。

这时，在毛泽东的论述中，政府推行农村的合作化来垄断市场，控制原料，不仅是防止富农经济占主导地位，而且已经与在城市搞国家资本主义来取代私人资本主义经济的宏观政策结合为一体了。到1956年以后，原来在新民主主义制度的市场经济条件下，通过发展国家资本主义而居于领导地位的国营经济，不需经过社会主义改造，就自然地把国家资本主义直接转化为全民所有制的国家社会主义经济。当然，我们只能用取消市场交换这个制度变迁的前提条件的改变，来解释国家资本主义向社会主义的质变所具有的突然性。其实这种解释的苍白和虚伪早已经被毛泽东抛弃了。他曾经在文化革命中指出：我们这么多年不知道搞的到底是什么，实际上搞的是国家资本主义。这个论点具有突破性，发展了列宁当年关于国家资本主义的论述。

历史地看，无论是国家资本主义还是社会主义，从农业提取工业资本的原始积累，是任何制度下我们这个农业国进行工业化的必然要求。至于积累的主体是资本家还是国家，则只是派生的问题。

2. 苏联体制和经验对中国农村制度的影响

中国在启动工业化初期接受苏联援助的不仅是设备和技术，而且包括全套管理制度和计划体制。由于生产力决定生产关系，此后中国则不可能再走西方式的市场化发展道路，只能推崇和全面贯彻苏联经验。

尽管客观上我国农业的资源条件与小农经济的生产经营情况与苏联完全不同，但由于中国领导人并不完全了解苏联在农业集体化问题上的矛盾和教训，仍然相信苏联通过农业集体化解决粮食问题的经验是真的。1952年4～8月我国组成劳模参观团访问苏联，当年11月在国内广泛宣传苏联集体化的好处，这些事件在当时对合作化起了推动作用。各地甚至因此形成了急躁冒进倾向。例如，山西长治地区新建了上千个合作社，其中76%把农民的牲口、农具归公，有的地方甚至把农民的棺材、羊皮袄也归了公。农民对此的反应是卖

地、宰杀牲口、砍伐树木，消极生产。于是中央不得不在 1953 年 3 月下发由邓子恢制定的《中共中央关于布置农村工作应照顾小农经济特点的指示》等文件，纠正左倾错误。但时隔不久，邓子恢就受到毛泽东那个著名的"言不及义"的批评。

后来，就在第一个五年计划正式通过的第二天，1955 年 7 月 31 日，毛泽东说："有些同志不赞成我党中央关于我国农业合作化的步骤应当和我国的社会主义工业化的步骤相适应的方针，而这种方针，曾经在苏联证明是正确的。他们认为在工业化的问题上可以采取现在规定的速度，而在农业合作化的问题上则不必同工业化的步骤相适应，而应当采取特别迟缓的速度。这就忽视了苏联的经验"①。

由于苏联的革命是在大城市发动工人和士兵起义，建立的政权也并不包括农民和资产阶级，只是"工、兵代表苏维埃"。因此可以工人阶级的名义，从城市利益出发，在缺粮时派出"武装工作队"下乡强制征粮；在进行工业资本原始积累时把农民作为剥夺对象。中国主要是依靠农民为主的土地革命，建立包括农民、小资产阶级和民族资产阶级在内的新民主主义政权。因此，二者在革命的性质、国家的性质上都是不同的。

但当中国完全按照苏联经验进行为国防服务的重工业化建设之后，高度分散的小农经济相对于这种必须不断地、大量地追加后续投入才能生存的资本密集型的国家工业而言，就是一种历史性的、必然的反动。这种经济基础自身规律的不可逆，也就必然迫使上层建筑和意识形态领域发生本质性变化。毛泽东不仅提醒在农业合作化的速度问题上反对急躁冒进的同志注意苏联的"这种经验"，而且在政治上批判道："他们老是站在资产阶级、富农或者具有资本主义自发倾向的富裕中农的立场上替较少的人打主意，而没有站在工人阶级

① 参见毛泽东在省、市、自治区党委书记会议上作的《关于农业合作化问题》的报告，见《毛泽东选集》第 5 卷，1977 年版，第 181 页。

的立场上替整个国家和全体人民打主意"[①],这也与苏联类似的政治批判提法接近。以至于在两年后的反右运动中,对苏联在斯大林时期的集体化经验提出不同意见的人,也大多遭到"敌我矛盾"处理。

3. 统购统销与合作化相辅相成并逐渐政治化

有些学者认为,农村集体化进程中有政治原因。本书对此没有异议。但我们同时强调:那是由于社会主义改造的政治方针已经提出,从农业提取积累的问题也已经纳入了总路线的基本纲领,因此,是否积极贯彻配合统购统销的合作化的问题才逐渐政治化。

中央在关于实现粮食统购统销的决议中指出:"现在供应方面所表现的紧张性,其本质是反映了国家计划经济与小农经济和自由市场之间的矛盾,反映了工人阶级领导与农民自发势力和资产阶级反限制的立场之间的矛盾。所以粮食问题不是采取枝节的办法所能解决的,而从根本上找出办法来解决这个极其严重的问题,就成为全党当前极端迫切的任务。"

当时提出的根本办法就是农业合作化加粮食统购统销,这二者相辅相成。实行统购统销"不但在现在的条件下可以妥善地解决粮食供求的矛盾、更加切实地稳定物价和有利于粮食的节约;而且是把分散的小农经济纳入国家计划建设的轨道之内,引导农民走向互助合作的社会主义道路和对农业实行社会主义的改造所必须采取的一个重要步骤,它是党在过渡时期的总路线的一个不可缺少的组成部分"。这种表述已经把实行统购统销与合作化结合为一体,作为过渡时期总路线的中心内容了。

合作化与农产品交易调查资料:

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登:初级社的粮食是统购的,除掉每亩无偿承担35

---

① 参见毛泽东在省、市、自治区党委书记会议上作的《关于农业合作化问题》的报告,见《毛泽东选集》第5卷,1977年版,第183页。

公斤公粮以外，余粮要全部卖给粮食部门，但非粮农产品并不统购；农民家庭可以养猪、养鸡、种瓜、种菜、种果，虽然总量不多，但市场上都有买有卖；一直到成立高级社初期，农民仍然可以在农贸市场上买卖非粮农产品；随着人民公社的建立，统派购农产品品种不断增加，尤其是到了“三年困难时期”，农民能在市场上买卖的品种越来越少，市场逐步萎缩，甚至被完全取消。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：我们玉田 1957 年出现手工业合作社。以前就有供销合作社、信用社。供销社由社员入股，乡镇以下有分社，供应日常用品，入社以小米为准折成现金，当时 10 斤小米折 9 毛多钱(其他入股或一些经济往来也以小米衡量)。信用社以现金入社，按当时货币，入社金一般为 1 万或 2 万。后来毛主席说人民公社好，1958 年 10 月全县就都办人民公社。直到人民公社，仍有以村为单位入股的，但那个股实际上已不分红。

三、农业集体化的两重性

综合各种对集体化问题的研究，我们认为 50 年代的决策者推行集体化的目的既有经济的，也有政治的。但后者是前者派生的。

1. 农业集体化服务于国家优先发展重工业的经济方针

1955 年 7 月通过的“一五”计划绪言指出：鉴于中国经济极端落后的情况，必须“采取积极的工业化的政策，即优先发展重工业的政策，其目的就是在于求得建立巩固的国防、满足人民需要和对国民经济实现社会主义改造的物质基础”。这里已经明确了工业化中优先发展重工业的第一个目的就是为了巩固国防。但是，“小农经济在农业经济中还占绝对的优势。……它是同社会主义的工业化相矛盾的，必须以合作化的农业代替分散的个体的小农业”。

当时的中央也注意到土改后平均化的小农经济严重地不规模，因此提出"党在农村工作中的最根本的任务，就是要善于用明白易懂而农民所能够接受的道理和办法去教育和促进农民群众逐步联合组织起来，逐步实行农业的社会主义改造，使农业能够由落后的小规模生产的个体经济变为先进的大规模生产的合作经济"。寄希望于以此"保证农业生产——特别是粮食生产和棉花生产的进一步发展，逐步地克服农业落后于工业的矛盾"①。

2. **集体化的政治目的**

中央最初承认合作化与集体化不同，认为合作社经济是新民主主义性质的，而把集体经济看作引导农民走向社会主义的必由之路。因此集体化不可避免地带有政治目的：发动和组织农民群众，推进社会主义革命。

1949年3月中共中央七届二中全会指出："没有合作社经济，我们就不可能领导劳动人民的个体经济逐步地走向集体化，就不可能由新民主主义社会发展到将来的社会主义社会，就不可能巩固无产阶级在国家政权中的领导权。"

那时，中央对合作经济与集体经济在提法上还是有本质区别的，而且认为从前者到后者是逐步过渡的。在1953年提出社会主义总路线以后，则对二者相提并论。认为个体经济的"自发趋向是资本主义"，只有集体经济才"能够更有效地与农村中的资本主义活动和贫富分化的现象做斗争"，达到共同富裕和普遍繁荣的目的②。

毛泽东在1953年10月中和11月初两次同中央农村工作部负责人谈话："要把互助合作这件事看作极为重要的事。个体农民，增产有限，必须发展互助合作。对于农村的阵地，社会主义如果不去占

① 参见"中共中央关于发展农业生产合作社的决议"，参见《中共党史参考资料》（八）1980年1月第1版，第11页。

② 同上，第12页。

领,资本主义就必然会去占领。难道可以说既不走资本主义的道路,又不走社会主义的道路吗?资本主义道路,也可增产,但时间要长,而且是痛苦的道路。我们不搞资本主义,这是定了的。如果不搞社会主义,那资本主义势必要泛滥起来。"他借用《论语》里的话"群居终日,言不及义,好行小惠,难矣哉",批评有些人"言不及社会主义","只在小农经济基础上"对农民办些发放贷款、兴修水利、改进技术之类的好事,"那就是对农民行小惠"。"不靠社会主义,想从小农经济做文章,靠在个体经济基础上行小惠,而希望大增产粮食,解决粮食问题,解决国计民生的大计,那真是'难矣哉'"!他提出农业生产合作社的发展要多一些、快一些。还说:"中央现把百分之七、八十的精力,都集中在办农业社会主义改造之事上"。从此开始了在全国推行农业集体化[①]。

而经过1957年的反右运动,政治上逐步转向极左。到1958年8月,中央更进一步提出通过集体化向共产主义过渡。《关于在农村建立人民公社问题的决议》指出:"人民公社将是建成社会主义和逐步向共产主义过渡的最好的组织形式"。考虑当时的政治制度和意识形态的压力,这种提法具有如此的高度,乃至于任何人都必须绝对拥护。也正是由于这种达到极至的政治压力抑制了所有不同意见,才造成"大跃进"那样的错误;才在重大错误引发的调整和调整引发的政治权利斗争之中孕育出文化大革命。

3.1949~1957年的农业经济实绩

如果以经济的增长作为制度效益的主要指标,那么建国以后到高度集体化的1957年,我国农业经济不仅有很好的实绩,而且也为国家工业化提供了大量积累。本章附表可以看出,无论是1949年建国后到1952年所谓"三年经济恢复时期",还是1952~1957年的合作

① 《毛泽东选集》第5卷,1977年版,第117~123页。

化时期，农业主产品的播种面积和总产量都有明显增加。粮食单产前者每年增长9.5%，后者每年增长2.1%。农业总产值前者平均每年增加14.1%，后者每年增加4.5%。显然，合作化期间农业增长速度是下降了，但仍然能够维持增长。

表6-2　　1949～1957年主要农作物播种面积和主要农产品产量

年份	总播种面积(千公顷)	粮食			棉花			油料			糖料	
		播种面积(千公顷)	公顷产量(千克)	总产量(万吨)	播种面积(千公顷)	公顷产量(千克)	总产量(万吨)	播种面积(千公顷)	公顷产量(千克)	总产量(万吨)	播种面积(千公顷)	总产量(万吨)
1949		109960	1029	11318	2770	160	44.4	4230	605	256	120	283
1952	141256	123979	1322	16392	5576	234	130.4	5710	734	419	218	759
1957	157244	133633	1460	19505	5775	284	164.0	6930	606	420	426	1189

我们在农村基层做调查时，大多数经历过初级社的人都对合作社经济制度及其对生产发展的作用持肯定意见。有的认为初级社时期是我国农村经济发展最好的“黄金时期”。

初级社调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1951年，湄潭县开始土改，年底完成。1952年搞互助组，大约8～10户为一组，以自愿为原则。1953年下半年开始搞初级社，由于湄潭属山区，住户分散，初级社的规模通常只是20～30户。1954年开始全面搞，当时湄潭县下设8个区，区下设乡（20多个乡），均是县政府的派出机构。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1953年，初级社开始普及，一般是一二十户，大的四五十户为一社，这时农民的生产、生活水平都得到了提高。1954年是初级社的黄金时期，生产继续发展。当时的村干部是由农民选举产生的。随着初级社的建立，村政权无形中开始转移，因为主要活动都是以合作社为单位进行，而且村长也任初级社社长，

虽然没有明确宣布取消村政府，但是我的印象是初级社成立后，村政权逐步被替代，或者说是自然消失。

有鉴于此，在互助组、初级社阶段中央关于我国农村的合作化政策，基本上是理性的、有利于农业生产的。只是到高级社，开始通过并大社打破传统小农村社经济的财产权益边界；通过取消土地分红剥夺农民，农业生产才受到较大影响。

第七章　从合作社到人民公社

薄一波在评说50年代开始的国家工业化的资本积累时明白指出“首先应当承认，在我们这样经济落后的农业大国，进行大规模的工业化建设，在开始一个时期内，要求农民多提供一些积累是必要的，不可避免的。

资本主义国家筹集工业化资金，或者依靠残酷的原始积累、掠夺农民，或者对外掠夺殖民地，或者两者兼而有之。我们是社会主义国家，不能那样做。但是，如果不在相当一个时期内，要求农民多提供一点积累，工业化资金哪里来？当时党内党外都有一些同志过于同情农民，不赞成统购统销，他们的出发点可能是不坏的，但他们的意见是不对的，行不通的，因为没有考虑国家工业资金积累这一大的需要①。”

本书以下陈述和分析，都仅仅是我们这个社会主义国家“工业化资金从哪里来”这个问题的注解。

① 薄一波，《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社1991年5月第1版，上卷，第281页。

第一节　集体化高潮的形成

1957～1958年的集体化高潮，仍然主要地产生于国家从农业提取积累和向农村推销工业产品的需求。

一、国家工业化的资本积累方式

1. 从农业为工业化提取积累

国家从农业提取积累主要有两个渠道：一是以10%左右的年税率收取农业税；二是设置工业品和农产品价格之间的剪刀差并通过统购统销和集体化来推行。在粮食价格和农业生产资料价格这两方面，20世纪50年代初以来相当长时期采取两头低的政策，粮食低价统购，农业生产资料供应也以保本微利为原则，以免提高工业成本和妨碍农业生产。

从农业提取积累用于工业建设的主要流程是：在国家财政实行一本账"统收统支"，控制管理全国经济的体制条件下，任何单位和个人都处于严格的"科层体制"之中，他们所生产的产品、所获得的消费资料，都依赖于国家计划分配。因此国家可以封闭城乡市场，在农村通过低价统购农产品和高价统销工业品来占有大部分农业剩余，在城市按照计划、同时附以票证，低价出售、分配给城市居民和工业生产单位，从而保持城市低工资和工业低成本。国家以这种方式顺利地提取工农业劳动者的剩余价值，所产生的超额利润，以利、税两种形式纳入财政，然后通过财政的"二次分配"成为政府计划直接掌握投向的工业扩大再生产投资。

2. 为国家工业化而加快合作化

国家在"一五"计划期末加快推进合作化，是出于工业化本身的需要。

因为城市工业复制翻版出来的产品没有外部市场，必须卖给农民才能实现工农两大部类交换。而当时初级合作社的规模的确不足以适应向城市提供原材料和工业品下乡的要求。对此，毛泽东《关于农业合作化问题》的报告清楚地指出：

一是我国的商品粮食和工业原料的生产水平很低，而国家对于这些物资的需要年年增大，是个尖锐的矛盾。不实现农业合作化，工业化事业就会遇到绝大的困难。

二是国家正在进行由手工业生产到大规模现代化机器生产的革命，**而工业的最重要的部门重工业所生产的供农业使用的机械、化肥、能源等等，只有在农业形成了更高级的合作化的大规模经营的基础上才可能使用。所以农村必须进行社会制度方面由私有制到公有制的革命，其与城市的工业革命是结合在一起的。**

三是为了完成国家工业化和农业技术改造，需要的大量资金，这要从农业方面积累起来。除了直接的农业税以外，就是发展为农民所需要的大量生活资料的轻工业生产，同农民的商品粮食和工业原料相交换。而大规模的轻工业的发展，不但需要重工业的发展，也需要大规模的农业的发展。

四是在中国不能搞资本主义，只有社会主义才能避免财富集中在极少数农场主手里，而使广大农民有成多少倍增加的购买力。

以上四个方面的原因，事实上产生于50年代中期中国工业得到初步发展之后的客观需求。不是或不主要是出于意识形态的需求。后来，国家也确实是通过农村的集体化制度建设，基本实现了为工业提取积累的任务。

其中，第三方面关于在重工业基础上，通过大规模轻工业的发展和大规模农业发展进行交换的设想没有实现。第四方面关于提高农民购买力的认识，也与后来农村出现大面积贫困的实际情况差距较大。

二、工农产品剪刀差

农产品统购价格和市场价格的差额，以及工业产品高于实际价值和农产品低于实际价值之间的差额，就是剪刀差。尽管当时的中央领导明白剪刀差是对农民的剥夺，但在50年代推行统购统销以后，国家工业化仍然主要是通过强制性地高价销售工业品同时低价统购农产品，占有大部分农业剩余，来完成资本积累。

1. 建国初期的农产品价格变动及其对工业建设的影响

1950年建国初期，中央就提出缩小旧社会遗留下来的工农业产品价格剪刀差的问题，毛泽东和刘少奇都不赞同苏联通过剪刀差剥夺农民进行工业化的做法。由于1953年推行统购统销之前，工农业产品交换还是市场决定价格，因此，工业品换取农产品的指数与1930~1936年的平均水平相比，提高了31.8%；与1936年相比，提高了45.3%。后来由于1951~1953年粮食供求失衡，粮价与农村工业品零售价相比上升了8%，年均上涨2.5%；粮食收购价格年均上涨5.2%，大于工业品价格上升幅度。可见，建国初期工农业产品价格剪刀差略有下降趋势。据测算，1952年农业部门每创造100元价值中，通过价格机制转移到工商业部门17.9元[①]。

同期的财政收入也受到影响。1952年国家财政收入183.7亿元，来自工业部门的为62.24亿元，其中来自轻工业42.39亿元。而农业税率已达11.9%。与历史上"什一税"的平均水平相比，靠提高农业税率来增加财政收入已经没有可能。可见，仅仅提取农业税不足以使财政形成用于扩大再生产的投资能力。

当时，由于以农产品为原料的工业产值占工业总产值的

① 薄一波，《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社1991年5月第1版，上卷，第280页。（原文数据引自《经济研究》1990年第二期）。

87.5%,如果农产品的收购总量没有大量增加,工业生产也不可能有大量增加。而且那时还没有形成对立分割的城乡二元体制,农村人口可以,而且已经大量进入城市;随城市人口增长拉动粮食需求,带动农产品价格上升就会成为长期的趋势。这样下去,完全通过市场进行工农产品交换来为国家工业积累的资金也就必然减少。

2. 统购统销的政策目标变化

在国家提出统购统销之初的1953年,由于此前连续3年的农业有所增长,农产品价格每年只有2.5%的上涨幅度,相对还比较稳定,所以国家可以根据市场价格与农民交易。接着1954年长江、淮河流域遭遇百年不遇的大洪灾,农业遇到灾害有所减产,国家为了救灾,在非灾区又多征购了70亿斤粮食,价格随之有较大上涨。1954~1955年又征购了"过头粮(应留的口粮、饲料粮等没有留够)",并且,粮食部门也从略有盈余转变为亏损2.55亿元。1956年虽然有丰收增产的局面和"三定(定产、定购、定销)"政策调整,但由于粮食购销价格倒挂,许多地方是"家家谈粮食,户户要统销"。统购统销不仅已经不能按照市价与农民交易,而且也不能按照市场价格与市民交易。国家政策的着眼点也转向掌握粮源和通过稳定粮价来稳定物价。

1958年"大跃进"以后国家财政连续3年亏损总额超过200亿(当时的财政收支每年才不过500多亿),政府在累积赤字占财政年收入30%~40%的困境中,已经不可能维持城市工业的扩大再生产。于是1959年以后统购价格开始明显地低于市场价格,使统购成为迫使农民交纳高额实物税的主要手段。此外,在不少地方由于"大跃进"中的浮夸风,上报产量过高而使下达的统购任务太大,经常征购"过头粮",导致农民上缴国家任务之后,还要付钱买"返销"粮,在这样农业的外部环境不断变化的情况下,农民的负担随之不断加重。

农民交纳高额实物税调查资料:

广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然:几十年来(到1992年以前),下亨村所承担的粮食任务越来越重。

而且不管是公粮还是余粮都要交给国营粮站。土改以后单干时，下亭村每年无偿上交公粮1.2万～1.4万斤，约合每亩60斤～70斤，当时的余粮很少。初级社时期实行粮食统购，每年要交公粮1万斤，余粮5万～6万斤。高级社时，每年分别交1.4万～1.5万斤和9万～10万斤。1962～1968年，每年分别交1.8万～2万斤和12万斤；1968年～1978年，每年分别交2.2万斤和14万斤。1979～1981年，每年分别交2.65万斤和15万斤。平均每亩大约100斤公粮700斤余粮。1982～1991年每年共交合同定购和议购18万斤左右。30几年交粮增长了10倍，直到1992年取消定购任务。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊（当地土生土长的干部，50年代初土改时从乡村基层工作干起，一直到1989年退休二线）：三中全会以前，记得是1977年5月8日我去下乡调查，曾经看到有一个村子23户人家，12户吃野菜，度不过春荒。那个时候，全县每年要上缴国家商品粮约4000万斤，上缴比例占总产量的1/3，有些地方甚至占总产量的40%；农业的剩余几乎全部被国家低价收走。由于农民负担实际上很重，遇到天灾人祸又没有抗御能力，因此国家对受灾的个别地方和库区还返销1200万～1500万斤。

3. **剪刀差的估算**

政府最初提出剪刀差比例是在1956年11月中共八届二中全会上，毛泽东说：有些同志希望把工农产品的剪刀差价赶快搞平，这是不可能的。因为现在剪刀差价占财政收入的30%，而直接农业税全国平均不过10%左右。如果现在消灭剪刀差价，做到等价交换，国家积累就会受到影响。但是剪刀差价太大，使农民无利可图，那也是错误的。这表明当时的政府很清楚，只有通过剪刀差征收高额的间接农业税，才能为国家工业化提取原始积累。

后来到90年代中期，本人曾经参加由杜润生主持的课题[1]，那时的研究认为，70年代中期是粮食统购价与市场价差别最大的时期，当时市价一般为统购价的2~3倍；统购量占粮食产量的20%以上，全国平均因差价而形成的"暗税"的税率大约为12%。在一些粮食主产区，统购粮占粮食产量的比率一般为30%~40%，甚至更高。以30%计算，对应的"暗税"的税率为18%；以40%计算，对应的"暗税"的税率可达24%。

粮食差价调查资料：

河北玉田林南仓镇11村六七十年代人民公社时期当过大队会计的崔柏申：当时市场上的粮价（即社员私下粮食交易价格）同生产队内部粮食的作价相比有很大差距。生产队作价麦子0.13元/斤，玉米是0.09元/斤，而社员私下交易的价格麦子0.30元/斤左右，玉米也是0.30元/斤左右。市场价比国家定价高出2倍还多。不过市场价格不大稳定，忽高忽低。如1961年时麦子价格达到每斤3元左右，也有的年份接近国家定价，降到0.16元/斤。当然这样还是要比国家定价高。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学（原生产队队长）：在生产队内部，粮食折价是按国家牌价，如大米，生产队按每斤1角3分9折；而社员一般私下交易价格则要3角到4角之间，高出2~3倍。小麦则只比国家收购价高出50%左右，因为我们这里以大米为主食。其他作物黑市价也要比收购价高出50%，甚至1~2倍不等。

4. 关于剪刀差的不同意见

据估算，1959~1984年国家征购粮食共约1.25万亿公斤。统购

[1] 该项目为"农业集体化制度研究"，主要目的在于对集体化的内部运行机制进行分析。研究由福特基金会资助。本人参加了其中的部分调查研究。

与市场价格的差额约为2500亿元。这25年间轻工业基本建设投资总额大约500亿元。国家财政支援农业的资金总计大约2200亿元。有人据此认为不存在剪刀差，这些研究者的问题在于没有从其主要用项分析。财政支农资金中主要有两方面：

一是对国家兴办的水利、林业建设项目投资，如大型水电站堤坝工程或黄、淮河等流域的治理。在这些项目上，财政主要进行设施投资，这种工程不仅占用大量土地，还大部分要由农民自带口粮出义务工去兴修水利，而且受益的也主要是城市和工业。

二是农林水事业费，这主要是各级农口部门的行政性开支。

因此，不能认为剪刀差又通过国家财政支农资金返还给农民。

在各种关于剪刀差的讨论中，有的研究提出：由于国家统购统销几乎控制了大部分农产品的商品量，导致可上市交易的商品量太少，在"可供交易"的农产品短缺的情况下，市场价格必然抬高。但这个价格并非真实市场价格。如果考虑统购统销条件下的市场短缺这个制度性前提，则真实的价格剪刀差不会很高。

这是一个很值得重视的提法，因为它与本书第一部分中讨论的农业主产品的长期供求趋势问题有关。一般而言，中国作为一个城市和工业都严重发育不足的农业大国，从长期看必然是"谷贱伤农"，除非遇到天灾人祸，否则农产品价格不可能抬高。

但是我对上述制度前提质疑的是：20世纪50～70年代正是中国工业化加速阶段，工业化本来应该同时带动城市化加速，因此，本来也应该大幅度增加对农产品的需求并且拉动价格上涨。统购统销其实恰恰就是1952～1953年政府为了满足城市大幅度增加的农产品需求而建立的制度。另如上文所述，正是由于中国的工业化内在的"资本增密、排斥劳动"机制不可能与城市化同步，才造成统购统销长期化。有鉴于此，既然无法把这个制度前提排除，也就无法重新计算没有这个制度条件下的真实市场价格。

集体化中后期的工农产品交换中，工业产品价格越来越高于价

值，农业产品价格则长期低于价值，剪刀差就更大了。据测算，农业部门每创造100元价值，通过剪刀差转移到工商业部门的价值量，1957年是23元，1978年是25.5元。1979年粮食统购价格提高20%，超购部分提价20%，超购加价从20%提高到50%。综合价格一次提高幅度达49%。这样才使农业转移出去的价值量下降到10元①。另据国务院农村发展研究中心1986年的推算，1953～1978年计划经济时期的25年间，工农业产品价格剪刀差总额估计在6000～8000亿元。而到改革开放前的1978年，国家工业固定资产总计不过9000多亿。因此可以认为，中国的国家工业化的资本原始积累主要来源于农业。

5. 近年来关于剪刀差的研究

剪刀差不仅仅只是国家在工业化初期阶段的需要，而且也是地方工业化阶段的需要。改革开放以来的情况表明，工农产品剪刀差仍然在不断扩大（见表7－1和图7－1）。

表7－1　　1952～1998年我国工农产品剪刀差表　　单位：亿元

年　份	1952	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
金　额	24.56	49.32	127.23	122.31	163.02	223.82	300.34	391.80	726.45
年　份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
金　额	968	1251	1718	2189	2671	2826	3144	3591	

资料来源：根据徐志全《中国工业化非均衡进程与农业政策选择》（中国统计出版社1998年），王贵宸《中国农村现代化与农民》（贵州人民出版社1995年）等书的有关资料和农研中心张照新博士按照《中国统计年鉴1999》有关价格指数资料推算数据制作的。但由于图中的数据是根据当年价格计算的，因此剪刀差的实际比重可能有所缩小。

根据上表的数据作图，可以清晰地看出剪刀最近20年的增加趋势。

① 薄一波，《若干重大决策与事件的回顾》，中共中央党校出版社1991年5月第1版，上卷，第280页。（原文数据引自《经济研究》1990年第二期）。

1952年~1998年我国工农产品剪刀差曲线

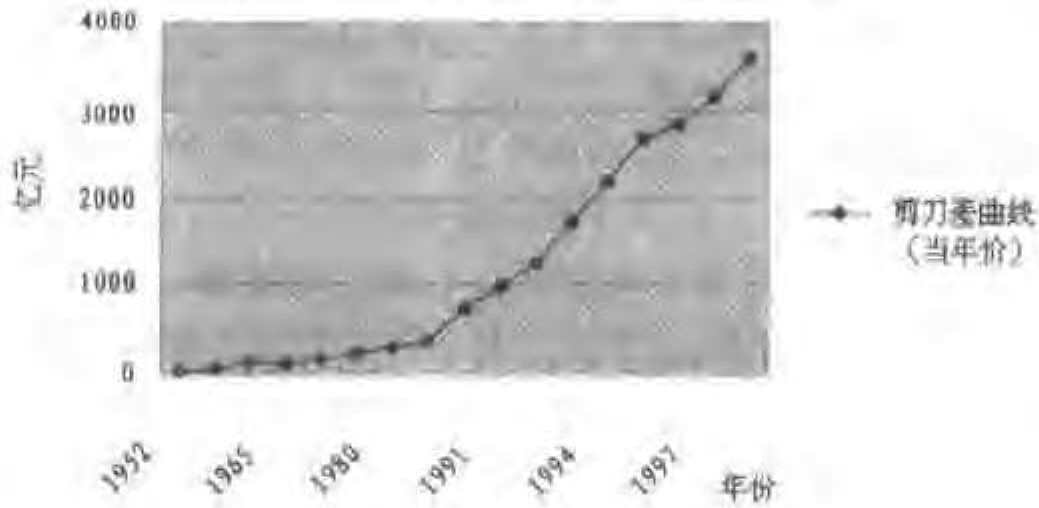


图7-1

从上表和图可以看出，由于体制问题没有解决，不仅80年代起剪刀的曲线陡然上升，而且进入90年代以来，我国工农产品剪刀差仍然呈恶化趋势。

三、组织制度变化

建国之初的新民主主义的理论和政策相对比较平稳。当时的中央一方面认为，土地改革只废除封建地主阶级的私有制度，并不废除个体经济和民族资本家的私有财产，这会为民族资本主义经济的发展扫清道路；而且土改以后农村私有经济基础上的竞争，本来就会使新的阶级分化不可避免。另一方面，也主张农民自愿组织劳动互助组，建立供销合作社和信用合作社。但是，就在互助组经验不足、分配不合理、自生自灭等问题刚刚开始暴露出来尚未得到解决的时候，由于国家加快工业化的需求，农业的合作化和集体化又随之演变为政治"运动"。

1. 建国之初农村自发的要素流转

由于在土改中基本上是以村为单位按人口平均分配，原先的手工业者、小商贩和其他从事非农职业的农村人口在土地改革中也大

都分到了土地，客观上许多农户的土地要素和劳动力不相匹配。因此，在土地私有化的条件下自然出现了买卖和租赁土地的现象。此外，农村中互相借贷的事情也大量发生。这些有利于资源的合理配置，有可能使分散的小农经济逐步走向适度规模经营。

1948年7月，中共中央以"新华社社论"名义发表的政策性文件《把解放区的农业生产提高一步》中，就宣布了土改以后允许土地买卖、雇佣劳动和一定条件下的租佃关系，保护私人自由借贷。1950～1952年新解放区土改前后，几个大行政区相继发布内容基本相同的"十大政策"，包括土地买卖自由、雇佣劳动自由、借贷自由、经商自由等等。

2. 互助合作的产生及其区别

在进行土改的过程中，各地农村就普遍出现生产工具和牲畜缺乏的困难。

表7-2

	耕地(亩)	耕畜(头)	犁(部)	水车(部)
地主	12.16	0.23	0.23	0.04
富农	25.09	1.15	0.87	0.22
中农	19.01	0.91	0.74	0.13
贫雇农	12.46	0.47	0.41	0.07
其他	7.05	0.32	0.38	0.06

上表引自《我国农业的社会主义道路》，苏星著，人民出版社1976年，第11页。

我们把上述数据中最主要的土地和耕畜作图分析，可以看出，由于土改政策规定保护中农和不分富农除了多余土地之外的财产，造成中农和富农生产工具、牲口与土地匹配相对合理，生产发展比较快。而原地主和贫雇农的耕畜等生产资料则低于其所占有的土地。生产条件也相对比较困难。

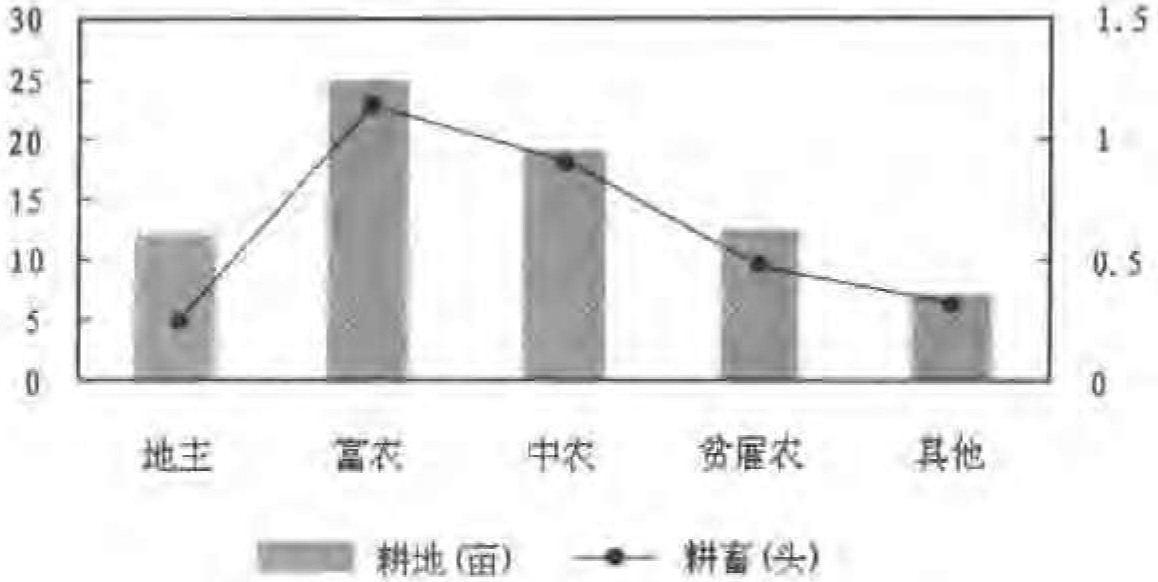


图 7－2

在劳动力绝对过剩、又没有门路从事非农业生产的情况下，分散弱小的农民确实有互助的必要性。于是产生了"插耕换工"和"变工"等农民过去就习惯的临时互助形式。由于各家劳动力的能力不同，各户作物的品种、成熟早晚的不同，因此农民在农忙时候互相换工，或把畜力变工，按照当地当时的标准折合成工钱或粮食，有收成后再结算；无论对销或补齐都基本上是等价交换。这与常年固定互助组不同。

互助组调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原专职大队长冯润登：我们 1954 年才开始成立互助组，确实是因为一些农户缺少劳力和生产工具，在自愿组合的基础上成立的，而且一般是以家族和亲友为基础的几户农民一个组（3～4 户或 6～7 户）。下沙村共成立了 6 个互助组，入组农户占 60% 左右，其他农户仍是单干。

广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：当时，整个下亨村共有土地 250 亩左右，大约 200～300 口人；共成立了 3 个互助组，参加的有 16～17 户，土地大约有 90 亩左

右；还有三十六七户农民没有参加互助组，这些没有参加的农户大部分都不缺少劳力和生产工具。除了参加互助组以外，还出现了请人帮种或交给别人代种的现象；但请人帮助种地，一般事先都要说好给多少钱或粮的报酬；交给别人代种，一般代种农户要承担公粮任务，还要返还一些口粮。当时，下亭村共有55户农民，把土地交给别人种的有3～5户，大约20多亩土地。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：我参加过从土改到大包干的农村制度变迁全过程。我们玉田1947～1949年土地改革，在我当年工作过的玉田县窝洛沽乡，1950年就有互相换工，1952年开始成立互助组，晚的到1954年才搞。互助组普遍按血缘组织，几家自愿组合，而且常常是亲属、关系好的，也有能力差的老弱者组织在一起，土地是个人所有，家庭核算，生产资料归个人，搭伙种地。劳动互助主要体现在种和收上，统一劳动，按土地多少出工。这种组织带有血缘关系，并非行政命令。再就是生产工具，有什么出什么，有牲口的出牲口，大伙摊料，交一家养，后来集资买来的牲口也交一家养。分配上各户分各户的所得。这样的互助组一般搞1～2年，长的搞到1954年，也有的到1955年6月，最长的搞到1956年。

1952年开始有小社，还是为了解决以工换工的问题。而1953～1954年建初级社，不同于农民自发的小社。初级社土地资产入社，大农具和牲口作价入股，劳动力集体出工，而原来的互助组和小社是以换工为主。

由于土改以后得到恢复的农村经济普遍以农户家庭经营为主，在村社血缘、地缘关系约束下，形成了可以把市场条件下的外部化问题内部化的内在机制，农民之间的“插犋换工”等自发合作的交易费用为0。因此，初期形式的常年固定互助组只是在特定条件下才有

经济合理性。例如有共同兴修的水利设施或开垦的新耕地，有共同购买的大型农具或有共同经营的比较稳定副业，还要有愿意担当责任和风险的能人。毛泽东本来把这种固定互助组称为初级的生产合作社；1951 年才把互助组和合作社区分开来，把以土地入股私有公用的称为初级社。后来又把土地等主要生产资料归公的农业生产合作社称为高级社。

3. 固定互助与合作社经济的问题、争论和对策

随着农业生产的迅速恢复和农户经济的初步发展，最初自愿参加固定互助组的农民逐渐有了牲畜或农具，就大都恢复家庭经营，不再参加互助组。另外，在互助组里要做到等价互利也相当困难，劳动能力强的人常吃亏；有能力兼做多种经营的农民，由于非农就业机会收益增加而更不愿意参加常年固定互助组。再加上不少地方强迫编组搞形式主义增加农民负担，于是在生产恢复较早的老解放区，50 年代初互助组涣散以至解体的现象纷纷出现。

对这些现象一直有不同认识。1951 年春，华北有的地方党委认为互助组涣散是农民中的"资本主义自发势力"的表现，是由于互助组的规模太小，组织程度太低，没有公共财产作为凝聚力。因此主张引导互助组"走向更高级一些的形式"，在组内"征集公积金，增强公共积累"，并且"出组不带"。进一步要发展成农业生产合作社，土地归社统一使用，而且收益按土地分配的比例不能大于按劳力分配的比例。还提出应当用这些办法逐步削弱直至否定互助组织的私有基础。

这些提法引起了中央领导的重视，其中最值得注意的是刘少奇的观点。1951 年 7 月 3 日，他针对中共山西省委《把老区的互助组织提高一步》的意见所做的批语指出："已有人提出了这样的意见：应该逐步地动摇、削弱直至否定私有基础，把农业生产互助组织提高到农业合作社，以此作为新因素，去'战胜农民的自发因素'。这是一种错误的、危险的、空想的农业社会主义思想。"两天后他把这个批语印发

给来中南海听他报告的马列学院第一班学员；他在《中国共产党今后的历史任务》的报告中再次强调，“企图在互助组内逐步地动摇、削弱直至否定农民的私有财产，走向农业集体化，这是完全的空想”；“现在的互助组可以和工业结合，有一部分公有财产，但一般是建立在私有基础上的，不能破坏私有财产”①。

刘少奇关于把互助合作与集体经济区别的思想和不能动摇私有经济的观点当时曾引起过争论，毛泽东不同意刘少奇的观点，他认为：既然西方资本主义在工场手工业阶段，即尚未采用蒸汽动力机械，而依靠工场分工以形成新的生产力阶段，则中国的合作化，依靠统一经营形成新生产力，去动摇私有基础，也是可行的。尽管这个说法明显回避了手工业与农业的本质区别：土地的不可移动和种植业生产与生物自然生长过程的不可分割，但据说刘少奇还是被这样的理论说服了②，后来他在七届四中全会上也为此作了自我批评。但在50年代初期领导人之间仍然可以有民主讨论的决策环境条件下，这些不同意见对当时中央形成对农村合作化的正确指导思想，确实有重要作用。

1951年9月第一次全国互助合作会议按照毛泽东的提议举行，会议仍然基本体现了新民主主义的基本方针。因为会议文件强调指出，土地改革以后农民有个体经营和劳动互助这两种生产积极性，个体经济在相当长时间内还将是大量存在的。互助合作组织还是建立在农民私有财产的基础上的，成员退出时有带出投资和股金的完全自由，不愿意积累公共财产也不宜勉强去做；合作社的收益分配按地按劳的比例不宜规定得太死，不可过早否定或限制入社农民的私有财产，不可依靠自上而下的布置和命令主义的方法大搞农业生产合

① 参见薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷，第188～189页。

② 参见王立诚的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》，农业部农村经济研究中心，1996年，第15页。

作社。

另一方面，这次会议也提出：要在继续普遍发展互助组的基础上，在群众有了比较丰富的互助经验，又有比较坚强的领导骨干的地方，有领导、有重点地组织土地入股的农业生产合作社，并且认为它是向社会主义过渡的组织形式。

这次会议根据这两方面的意见制订了中共中央关于农业生产互助合作的决议草案。从这个时期的文件看，我国关于合作社经济的性质在认识上基本是清楚的，没有与集体经济相混淆。在农村经济政策的导向上也是慎重的，尽管中共中央一向认为，合作社经济是向社会主义过渡的组织形式，但这次并没有过早地强调以合作化运动推进对小农经济的社会主义改造①。

4. 过渡时期总路线公布后的政治批判与坚持合作社原则的努力

到 1953 年，全国各省市参加各种农业生产互助合作组织的农户达 39.47%，而入互助组的农户就达到了 39.23%，到 1954 年入互助组的农户占农户总数的 58.37%；1955 年随着合作社的发展，互助组下降到 50.66%，互助组个数也减少了 200 多万。

表 7－3　　1950～1954 年全国各省市农业生产互助组发展情况

年　份	合作化程度	互助组(个)	参加农户数(户)	入互助组农户占总农户的%
1950	10.91	2801601	11510483	10.91
1951	17.54	4236712	19161253	17.54
1952	39.9	8026037	45364384	39.86
1953	39.47	7450212	15636863	39.23
1954	60.32	9931480	68477999	58.37
1955	64.68	7147023	60388790	50.66

注：1. 合作化程度是指参加各种农业生产互助合作组织的农户占总农户的比重。

2. 农业生产合作组织包括互助组、初级社和高级社。

① 参见《中共党史参考资料》(七)1980 年 1 月第 1 版，第 141～143 页。

随着 1953 年秋天过渡时期总路线的公布，中央关于合作化的方针也发生了较大的变化。当年 12 月中作出的《关于发展农业生产合作社的决议》指出：

在经济上，以土地入股统一经营为特点的农业生产合作社"日益成为领导互助合作运动继续前进的重要环节"。不但指出合作社在统一使用土地、劳动力、资金等方面的好处，而且尤其强调，合作社"能够在供、产、销方面更容易地和国营的社会主义经济相结合，而便于逐步地纳入国家计划经济的轨道"。

在政治上的提法也首先强调，"从农民是私有者和农产品的出卖者这种性质所发展的个体经济的积极性，表现出农民的自发趋向是资本主义"，而合作社"能够更有效地与农村中的资本主义活动和贫富分化的现象作斗争"，"可以成为引导农民过渡到更高级的完全社会主义的农业生产合作社的适当形式"。从此，在合作社和集体化方面的不同意见，被明确上升为"两条道路的斗争"。此后，毛泽东多次把主持农村工作的领导干部坚持从实际出发、稳步前进的主张，当作站在有"资本主义自发倾向"的富裕中农以至富农的立场上的"右倾机会主义"批判。

政治上的压力，确实是 50 年代农村合作社制度形成时所处的基本环境。但另一方面，当时刘少奇和中央具体从事农村工作领导如邓子恢等同志，在顺应政治环境的前提下，仍然强调了合作社经济本来应该遵循的一些原则。例如在政府与合作社的关系问题上，刘少奇在直接指导和主持起草《中华人民共和国合作社法(草案)》时，对原稿中"合作社受国营经济的领导"这一条，就认为从法律上这么写不妥当，主张把它删掉。又如在下级社与上级社的关系上，他认为二者在经济业务方面是平等的法律主体，应是一种合同关系，上级社不得平调下级社财产。在各种合作社之间的关系上，合作社是各自独立的财产主体，亦不得损害和侵犯他社的财产权益。此外，在合作社的经营方式和内部制度上，他认为要允许多样性。他最早肯定了河

南新乡地区的农业社实行包产到队的做法，认为“实行包产到队，固定3年不变，超产奖励，这个办法好。农民有奔头”。他认为，小块经营，干部群众都有经验。“一下子搞得太大，特别是穷村富村搞在一起，有许多的不合适。分小点，适当分权，有点自治权，适合于历史习惯，适合于人的管理水平，适合于生产工具，适合于生产力”；“社员劳动要有一定的自由，太集体化了不行”。合作社应该发展多种经营，可以办工厂搞加工业，也可以发展副业生产，经营的方式也可以灵活多样。在谈到发展农村的副业生产问题时，他曾指出：“应当照顾到合作社集体经营与社员家庭经营的必要的分工，使两方面的积极性都得到合理的发挥。目前，有许多合作社比较忽视、甚至不合理地限制社员经营家庭副业，这种偏向应当纠正。”① 这些具体指示，在20世纪50年代上半期党内仍然存在相对民主的制度条件下，对农村经济体制，以及合作社财产制度经营管理制度的形成，发生了重要影响。

后来在总路线确定、政治形势发生根本变化的情况下，正确的意见仍然起作用，从事农村工作的部门继续强调采取“渐进式”的办法。如1954年8月中央农村工作部关于半社会主义性质的农业生产合作社如何逐渐社会主义化问题的复电指出：“鉴于中国的基本区域地少人多，农民对土地的私有和依赖观念尚极深厚，所以土地这一基本生产资料的公有化，不宜采取直接改变所有权的方式，而应如中央指示，随着生产的逐步发展而逐步降低以至最后废除土地报酬。在废除土地报酬后，实现了完全的按劳分配，土地私人占有的作用和意义就根本上发生了变化，如果再禁止土地买卖，那么在实质上就与公有差别不大了。仅将地契留在社员手里，这是关系不大的问题，因为即使实现了完全的集体所有制，社员退社时也还需要另行调剂给予土地。至于如何在法律上规定土地公有或国有，使社会主义的农业经

① 刘少奇关于合作社经济的论述，引自农业部农村经济研究中心关锐捷主编的《半个世纪的中国农业》，南方日报出版社1999年9月第1版，第9～10页。

济制度，最后巩固起来，可以留待以后再来考虑。为了实现土地公有，而贸然地宣布取消土地报酬，那是错误的，只能引起混乱；同时，如果想走捷径，用折价收买归公的办法，也是不合理的，不可能的，因而也是不正确的。土地是价格最大的一种农业生产资料，为什么不把合作社的公共积累投入扩大再生产，而用以购买社员的土地呢？这对发展生产显然是不利的。如果让一部分占有土地较少的社员出代价购买另一部分占有土地较多的社员的土地，用这种办法来实现土地公有，则更是不合理的”。

5. 合作化高潮

在上文所述不可抗拒的政治压力下，又由于明确了合作社经济具有的向社会主义的过渡作用，从 1955 年夏开始，全国掀起了农业合作化“高潮”。

建立初级社调查资料：

广东南海原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然：至于为什么要搞初级社，那确实是上级让搞的。上级下达了搞初级社的具体规定和要求，说如果不参加初级社，即收回土地，或将土地调整到边远、干旱的地方；有些干部说，土地是共产党给的，又不是你自己的，让你怎么办就得怎么办。尽管当时也说是“入社自愿，退社自由”，但如果不入社或退社，就把土地给调整到边远、干旱的地区，耕种起来也是非常困难的。所以，1955 年 9 月开始搞初级社后，下亨村 55 户农民全部入了社，也没有出现退社的现象。

广东南海冯润登：成立初级社确实存在上级号召和引导的因素，但同时也明确了“入社自愿，退社自由”的原则；入社也要经过批准，有一些条件限制，如“四类分子(即地、富、反、坏)”以及与“四类分子”有牵连的，不准入社，上中农一般也不准入社等。此外，劳动力多、生产工具多、家庭比较富裕的，一般也不愿入社。有的村对不愿入社的农户也

采取了一些措施，如将其拥有的土地收回，重新分配给边远地区、质量较差的土地等。

1955年夏天，参加合作社的还只有全国农户总数的大约14%，其中参加高级社的只有农户总数的0.033%。仅经过一年到1956年夏天，前者就达到总数的将近92%，后者将近63%。同年9月底，前者为94.5%，后者为72.7%。到了1957年夏天，前者将近98%，后者96%以上。

表7-4　　1950~1956年各省区市初级农业生产合作社发展情况

年　份	合作化程度	初级社个数	入社户数	入社农户占总农户的%	入社耕地面积(亩)	入社耕地占总耕地的%
1950	10.91	18	187	0.0002	3223	0.0002
1951	17.54	129	1588	0.0015	39948	0.0026
1952	39.9	3634	57188	0.05	1374146	0.0849
1953	39.47	15053	272793	0.235	7337195	0.451
1954	60.32	114165	2285246	1.948	45141568	2.752
1955	64.86	633213	16880928	14.162	294239543	17.812
1956	91.7	685231	35108688	29.1	——	——

从上表可看出，从1953年开始到1956年初级社有了较大发展，其中尤以1955~1956年发展得最快。1953年全国大约有15000个农业社，每个社平均大约8户；其中只有5个高级社，每个社大约37户。1955年底合作社的数量大约达到1905000个。本来在1953年制定过渡时期总路线的时候，中央曾经预计用15年或更长的时间基本上实现农业集体化，但通过搞政治运动的办法仅仅用了3年多一点的时间就完成了。

6. 初级合作社的财产制度和分配方式

从互助组到初级社，土地的经营方式和分配关系开始发生变化。

(1)在土地方面，加入初级社的农户，其土地除留出一部分自留地外，其余土地全部折股入社，实行统一经营。并由社支付土地报

酬,但土地报酬必须低于农业劳动报酬。如东北区农业生产合作社章程第十条规定:社员家庭之土地除各留出少量菜地及宅旁果园由自己经营外,其余土地全部入社;华北区农业生产合作社试行简章第十八条规定:社员须将土地按常年实际产量折合为"标准亩",由社统一经营,"自留地"不得超过该社员占有土地总面积的20%。1955年11月通过的农业生产合作社示范章程草案第十七条规定:社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用,允许留有少量自留地,但是每口人所留的土地至多不能超过全村每口人所有土地的平均数的5%。

(2)耕畜及大件农机具等主要生产资料一般是由社租用(也可收买,转为全社所有),统一使用,由社付给报酬。

(3)收入分配实行以按劳分配为主,按股分配(红)为辅的办法。在缴纳农业税,留足来年生产费用,预留一定数量的公积金、公益金(两项合计一般为总收入的1%~5%)及管理费后,剩余部分按劳、按股分配,一是用于支付社员入股的土地及耕畜农机具的分红或固定报酬;二是按劳分配到人。

(4)社员有退社的自由。社员退社时可带走其所有的生产资料,如土地、农机具等。

合作社制度问题调查资料:

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳:初级社时把农户土地入社,根据土地的面积、土质的好坏定下"租子",年终"吃租(按土地分红)",其他报酬根据劳动的多少而得。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊:当时初级社的财产关系是,农民以土地入股,但没有股权证,分配是按地4劳6,也有的是地3劳7或地5劳5的比例,年终分配统算。大牲畜和农具折价入股,逐年还清。但后来这也成了一笔糊涂账,许多地区没有还清牲畜、农具等的作价款。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安(54岁,

任会计20多年)：1955～1956年建初级社，当时每位成年社员都要带股(土地、耕牛、资金)入社，土地、耕牛作价。例如，当年一头耕牛折200多元。入社资金多出平均数的部分，分三年，按第一年40%、第二年30%和第三年30%的比例退还给社员。该村基本上还清了当年的入社资金。

广东南海冯润登：1955年开始试点搞初级社。我所在的下沙村成立两个初级社(有一个是1956年成立的)，入社农户共32户，占农户总数的40%，其余的农户仍然单干；当时，我任一社社长，还有二名副社长，一名治保主任和三名委员。对农户家庭拥有的土地和其他财产的处理办法是：将土地直接集中起来，不计算价格；而对土地以外的其他生产资料和生产工具，则按当时的市价、估价入社，但不做股金，只计账，以后用现金返还。这样做，社员乐于接受。初级社的分配方式是：先将全社收成的37.5%按农户入社的土地面积，以实物的形式分给入社社员，然后再拿出一定的比例，换成现金，用于分期偿还社员入社的非土地财产，还要扣除3.5%的公积金和1%的公益金，另外还要无偿上交公粮35公斤/亩，其余的实行按劳分配，根据社员所挣工分的多少分配实物。

河北省玉田县前任农委副主任刘福：最初的合作以股份制形式出现，初级社土地入股的办法是，冬季把地直接作价，春季青苗加价入股，其他生产性固定资产全部作价入股。当时公有化股份基金分两种，即公有化基金和生产费基金。公有化基金占70%，生产费基金占30%，社员出资是按上级给的框子进行，但也有的拿的多，有的拿的少，当时都没有典型，全县有十几户不入社。初级社按土地分红，占收获的45%，劳动分配占55%。这个阶段是真正合作，村的行政干部不在合作社记工分，小社社长也没有行政职

务，政社分开，村干部都是义务工，行政上没有收入，交公粮时给一定补贴。

上述案例中，**贵州农村基层明确地把土地分红当作"吃租子"，三七、四六，甚至五五的地租率，取决于资源稀缺程度和农民与合作社之间的谈判。河北玉田也与解放前的地租率相同。广东南海的土地分红则类似于国民党政府推行的三七五减租。**可以认为，初级社的土地产权制度仍然体现了"两权分离"的基本制度形态。

7. 初级社的反复与高级社的建立

由于合作化过急过快，统得太死，引起农民不满。于是从中央到基层都出现了实事求是的调整。邓子恢经刘少奇主持的中央书记处同意，在1955年1～3月连续发出中央文件和指示，要求各地的合作社实行转入调整，基本稳定、控制发展，适当收缩的政策，并且着重强调农民自愿、牲畜作价的原则。毛泽东对此总结为"停、缩、发"，并且起初也没有提出不同意见。中央农村工作部据此原则协助河北、山东、浙江等省整顿合作社，到1956年6月底，约有2万个不合格的合作社被退回到互助组或解散。

但是，毛泽东在1955年5月视察浙江后，对整顿合作社不满，并且提到两条路线分歧的高度予以批判。6月他又在1956年的合作社发展是应该翻一番还是翻半番的具体问题上与邓子恢争论。毛泽东要求从1955年的65万个发展到130万个；邓子恢则坚持不超过100万个，而且强调巩固与发展兼顾。于是，7月31日他在《关于农业合作化问题》的报告中严厉批判邓子恢的右倾错误，这就是著名的全国批判"小脚女人"的来历。随后，邓子恢在10月召开的七届六中全会上做了自我批评。毛泽东在会上的讲话，以及在陈伯达协助下编辑的《中国农村社会主义高潮》中，都强调农民对合作社的积极性，并且强调办大社，要求由互助组直接进入高级社；当年12月，他在《十二年农业发展纲要》中又进一步提出1956年完成初级形式的合作化，1957年完成高级形式的合作化。

在毛泽东的推动下,财产关系相对合理的初级社存在的时间很短,只搞了1年。全国就于1956年发动了"并社升级",1955～1956年高级农业生产合作社迅速发展,加入高级社的农户占全国农户总数的62.6%(见表7-5)。1957年合作社并为大约789000个,每个社平均大约150户;其中有753000个高级社,每个社平均大约160户。

表7-5　1950～1956年各省区市高级农业生产合作社发展情况

年　份	合作化程度	高级社个数	入社户数	入社农户占总农户的%	入社耕地面积(亩)	入社耕地占总耕地的%
1950	10.91	1	32	0.00003	1152	0.00008
1951	17.54	1	30	0.00003	1152	0.00007
1952	39.9	10	1840	0.002	56557	0.0035
1953	39.47	15	2059	0.002	66194	0.004
1954	60.32	201	11774	0.01	236102	0.014
1955	64.86	529	40080	0.033	566729	0.034
1956	91.7	307358	75407021	62.6	——	——

建立高级社调查资料:

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登:1957年,上级说"为了发展生产力",要求成立高级社,而且带有强迫的性质。于是,下沙的两个初级社合到一起,并吸收了所有的单干户,成立了下沙高级社。我任下沙高级社社长,其余的干部还有二名副社长、一名治保主任和三名委员。成立高级社初期沙涌乡有4个高级社,分别是下沙、湖州、上沙和亨田;后来,亨田分成上亨田、下亨田,沙涌乡即变成5个高级社。

广东省南海市里水镇原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然:至于搞高级社,更带有强迫的性质,直接换了块牌子,由下亨初级社变成了下亨高级社。初级社变为高级社后,最大的变化是:初级社时,先要将收成的一定比例按农户入社

土地数量进行分配，然后才实行按劳分配；而高级社时则是以高级社为单位统一核算，完全实行按劳分配，根据农户所挣工分的多少进行分配。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1955 年响应毛主席的号召，合作化的步子更快一些。1956 年加快步子搞高级社，大约有 50%的地区没有经过初级社就直接进入了高级社。高级社与初级社的主要区别在于：高级社全部按劳分配，评工记分。土地和大牲口、农具都不再作股，也没有分红。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1956 年开始成立高级社，土地全部入社，不再"吃租"，耕牛和大农具折价，说是要按价还给农民，有些搞得好的地方还了，很多地方都没有还，是一笔"烂账"。高级社下设若干个生产队，有的生产队就是原来的初级社，有的是将原初级社分为两三个生产队，通常 200 户左右一个高级社，大的社可达 1000 户。这时矛盾开始出现，管理跟不上，不仅社太大，而且要采取统一分配的原则，由于有穷队、富队之分，分配上一刀切，很不合理，农民又都很怕吃亏，评工计分始终意见不一致，农民内部矛盾加深。

这些案例表明，高级社基本上是简单合并，把原来的初级社改为生产队。**其中主要的问题不仅是完全取消了农民的私有产权和家庭经营，而且突破了传统社区血地缘关系的土地产权边界，这必然导致对生产力的破坏和引起农民的反抗。**

尽管毛泽东在推进合作化上施加了巨大的政治压力，但从中央到农村基层仍然有很多干部坚持实事求是。邓子恢在 1956 年 4 月召开的农村工作部长会议上提倡"包工包产"，实行定额管理，4 月 29 日的《人民日报》也有署名文章介绍四川江津的包产到户责任制。在广东、四川、安徽、江苏和山西等省的一些地区，也出现了很多实行包

产到户责任制的高级社。在基层最有代表性的是浙江永嘉县委28岁的副书记李云河1955～1956年在燎原社进行"包产到户"试点成功，一些地方的农村干部和农民起而效尤，温州地区1000多合作社、17万农户实行了"包产到户"，这引起了从浙江到中央的不同意见。1956年11月26日《浙南大众报》公开批评，1957年1月省委对此肯定后《浙江日报》再发编者按语提倡李云河的试验。但是几个月之后，这些试验都在1957年的反右运动中被批判制止了①。

通过高级社的全面建立，国家可以直接以政治控制方式占有农业剩余，从农村提取积累的统购统销制度也随之得到全面贯彻。中共中央1957年8月8日发出了《关于向全体农村人口进行一次大规模的社会主义教育的指示》。紧接着8月9日国务院又通过了《关于由国家计划收购（统购）和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》。就在这些文件的贯彻之中，服务于国家工业化的农村高度集体化的基本制度，逐渐形成了。

1957年全国范围普遍建立的高级社，还初步奠定了我国农村组织结构的基础。因为，后来的人民公社三级组织结构中的"生产大队"，80年代农村改革以来实行的"行政村"建制，都是从高级社演变而成的。

本书把1953～1956年期间农村逐步推行的、仍然承认小农村社私有产权的初级社称为"合作社经济"时期。而把自从1957年彻底否定私有产权的高级社的建立，到1962年"人民公社60条"的发布这5年时间，称为农村"高度集体化"时期。而且认为高级社的建立是我国农村合作社经济与集体经济相区别的重要分界线。

8. 高级社的财产关系和分配制度

从初级社到高级社，生产资料所有制和分配关系发生了根本性

① 参见高光等著，《大梦谁先觉》文化艺术出版社1990年5月第1版。

变化：

(1)入社的农民必须把私有的土地转为合作社集体所有，并取消土地报酬。农业生产合作社应抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜，这种土地按每户社员人口的多少决定，每人使用的这种土地，一般不能超过当地每人平均土地数的5%。

(2)耕畜、大型农机具等主要生产资料转为合作社集体所有，但要按当地的正常价格议定价款的数目，分期付给本主，一般要在3年内付清，至多不能超过5年。

(3)大量成片的用材林转为集体所有，并分等作价，价款从林木的收益中分期付还。

(4)收入实行按劳分配。合作社全年的实物和现金收入在按规定纳税，扣除当年生产费用和来年生产费用，按一定比例留出公积金(一般不超过8%)和公益金(一般不超过2%)后，其余的按全部劳动日进行分配。

(5)社员有退社的自由。社员退社时可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地，可以抽回其所交的股份基金和投资。

高级社不仅取消了初级社承认的农民私有财产权利，而且打破过去氏族村社制度内部以“血缘、地缘”为边界的财产关系，不再按照自然村建立生产组织，这就打碎了传统的小农村社经济制度的组织载体，相对于我国延续了5000年的农业文明，高级社及人民公社组织在中国历史上属于“史无前例”，为国家在农村建立政社合一的控制体制奠定了基础。

高级社制度问题调查资料：

广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队专职大队长冯润登：成立高级社以后，对原来初级社和单干户的财产，除土地全部无偿集中合并以外，对其他财产都进行估价、计账、合并，并决定以后逐年偿还。不过估的价钱普遍偏低，比如我家的一头牛才估价了120元。这项偿还工作

一直到1965年完成;大都以实物偿还为主。

高级社取消了初级社时"拿总收成的37.5%用于社员入社土地分配"的规定,而是以高级社为单位,统一核算,统一分配,统一实行按劳分配原则,根据每户社员所挣工分的多少进行分配。具体办法是:先完成上级下达的征购任务,再留足种子,并扣除其他所需支出(如偿还社员入社的非土地财产),然后再分配口粮;分配口粮采取的是"算账按工分,分配按人口"的办法,即用全社工分总额除以全社人口,得到人均工分额,达不到人均工分额的社员,属于"缺钱户",就要按"工分分值乘以所差工分数"相应地拿出现金,无现金,即在社里借支、挂账,慢慢偿还;超过人均工分额的户,即为"余钱户",可按"工分分值乘以超出工分数量"从社里领取现金;口粮的分配则是采取平均的办法,只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。但这种分配办法实行的时间不长,就被1958年10月吃"公共食堂"的办法代替,直到1961年7~8月份,才取消"公共食堂"并恢复原来的分配办法。

河北玉田刘福:1956~1957年搞高级社,大部分是一个村一个社,也有以村为单位入股的联庄大社。窝洛沽当时叫先锋社。高级社分两级核算,大队一级,社一级,社决定分配。高级社先核算,大队再核算。方法是各队报产,高级社派人下去核产,社以产量,大队以出工核算。高级社时产生了一平二调,但还实行工票,各村出工多少以工票为分配依据。1958年公社化,全社统一劳动,以村(大队)核算,各村土地多少不等,始终未能找齐。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳:这时的村政权逐渐被生产性的高级社所代替(或者说是政社合一),村长和农会主席都已自然消失。只有高级社的社长有定额补助

(不低于农村上等劳动力的水平),其他干部只有误工补贴。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安:1957 年成立高级社,以行政村为核算单位,生产活动以自然村为主。高级社时期实行统一派工,生产、分配由大队统管,种什么由小队决定,因为虽然土地名义上是大队的,但各生产队都还保持原初级社时的地界。

高级社形成以社为基本单位的财产制度和分配制度,相当于后来文化大革命中一度盛行的"大队核算"。而高级社建立仅 1 年之后即在全国推行的被人们称为"穷过渡"的人民公社,只是把这种基本制度又提高了一级,亦即从大队核算升级为公社核算了。有鉴于此,在从初级社到高级社的进程中有反对意见和群众闹事,从高级社到人民公社则不仅进展迅速,而且比较平静。

9. 退社风潮的起落

1956 年开展并大社之后当年的粮食总产量虽然增长了 5%,但这是在单产和农民收入都下降的情况下,靠扩大种植面积实现的。并且,粮食的生产计划只完成了 97%,大多数种植业的生产计划都没有完成。1956 年秋收分配前后到 1957 年春夏,全国各地出现了闹退社的情况。很多农民到北京上访,要求退社。据当时中央农村工作部收集各地材料估计,退社户一般占社员户数的 1%,多的达 5%,有的地方合作社出现了垮台现象。社员要求退社的主要原因:一是约 1/4 的贫下中农和 1/3 的中农、上中农收入下降。二是取消了体现农民土地占有权利的"土地分红",大牲畜和农具作价也不合理。三是统得过死、干部作风差等管理问题。

农民要求退社和干部处理退社这两个方面,都出现了过激现象:一方面各地有农民自行拉牛、分粮、分地的;有数千农民请愿的;其中最严重的是广东发生的"仙居事件",农民围攻领导、打砸县政府和公安局。另一方面,也有地方干部把农民退社作为破坏和向社会主义进攻,安徽凤阳县有地方斗争退社农民,不发粮、布票;河南民权县甚

至发生殴打96名退社农民,1人死亡、1人自杀的恶性事件[1]。

在大规模推进高级社引起的矛盾冲突尖锐的情况下,毛泽东在1957年7月青岛召开的省、市书记会上写了《1957年的夏季形势》,提出城市开展反右运动的同时,在农村要对富裕中农的资本主义进行批判。中央决定冬春之交在全国开展社会主义教育运动,批判右倾机会主义,打击地主富农的反革命行为,批判富裕中农的资本主义思想。各地在执行中派工作组,搞大辩论,开展以富裕中农为主要对象的批判斗争,发生很多极左错误。陕西某县斗争的158人中有79人被捆绑吊打,云南、广东都有类似行为,山东则吓死、打死10多人;仅广东一省,一个月之内就批判斗争了16000多人,逮捕2000人,几乎都是富裕中农[2]。于是,各地农民的退社要求在政治压力下,在1957年的"反右派"运动期间被批判和制止。

就这样,尽管高级社终于"稳固"下来了,但由于对富裕中农的打击和斗争,农村中也形成了害怕富裕、得过且过的心态,农民的积极性受到很大影响。特别是他们中最有生产技术和经营管理能力的中农的积极性,不仅在这次被打下去了,而且在以后的一系列政治运动中都一再被打击。

10. 人民公社的产生

国内外关于人民公社产生的原因有很多讨论。本书上述分析指出,早在高级社阶段就已经取消农民私有财产的产权制度和已经形成社队两级组织结构。人民公社并没有发生实质变化,只是在这种制度基础上规模更大些、经济领域更宽些。而且其动因同样是为了国家工业化,尤其是在1957年我国胜利完成了"一五"计划,形成了大型工业产品的生产能力之后。毛泽东对此一直是开诚布公、一以

① 《农业集体化重要文件汇编》,中央党校出版社1981年版,第662页。

② 参见王立诚的研究报告《关于我国农业合作化的理论与实践的研究报告》,农业部农村经济研究中心,1996年,第55页。

贯之的。他在强调办“一乡为一社、几乡为一社”的大社时就指出：“小社人少地少资金少，不能进行大规模经营，不能使用机器”。就在1957年冬、1958年春，各地在大搞农田水利基本建设中出现跨社、乡界，甚至跨县界的生产协作现象，毛泽东立即把这些作为例证来支持他的大社观点。

本人认为：经济发展本身的客观规律是不可逆的。“一五”后期国家的大型工业产品已经形成规模供给能力，如果农村经济不能完全进人计划控制，很难让规模较小的500多万个农业合作社有购买拖拉机和其他大型配套机械的能力。

事实上，1957年12月，由于当时已经完成了高级社的建社工作，农村对工业产品生产有了很大需求。于是，国家经委、水利部、农业部、第一机械工业部、全国供销合作总社联合召开了全国农田排灌机械及农业机械化会议，研究全国农业机械的发展规划。当时认为全国的工农业生产建设形势大好，农村集体化有利于农业的机械化，对工业产生了极大的促进作用。

1958年5月5日～23日中共第八届全国代表大会第二次全体会议在北京召开。会议通过了中共中央根据毛泽东的倡议而提出的党的“鼓足干劲、力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线及其基本点。会议还基本通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要(第二次修正草案)》。同年6月～8月《人民日报》、新华社连续报道小麦、早稻、花生等“高产卫星”的虚假高产典型。农业部发布了高估产的夏粮生产公报，宣布1958年粮食增产69%。接着8月北戴河会议就发动了全国人民公社化的运动。在当时政治上反“右倾”的压力下，全党必须服从中央，于是各级干部立即“发动”群众，掀起了“社会主义高潮”。

在提出社会主义总路线的决议作出之前，中共中央先于1958年3月8日～26日在成都召开工作会议，通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》及《关于农业机械化问题的意见》等

文件。这些政策安排也都反映出,"一五"后期"工农两大部类交换"的客观需求越来越迫切,在不可能出口、没有外部市场的制约下,国家的大型工业产品必须、也只能在农村建立市场。

当然,意识形态的动因也很重要。**本来早在土改时,中央就提出要"以乡为单位"搞"抽补",即在全乡范围内实行"一平二调"、平均分配土地。但那时没有高级社这个打破村社制度的组织基础,因此没有搞成。到了人民公社,终于不期然实现了"以乡为单位"搞"抽补"的理想制度。**中央指出:人民公社"一般以一乡一社[①]、2000户左右较为合适"。有的地方"也可以由数乡并为一乡,组成一社,六七千户左右"。"至于达到万户或两万户以上的,也不要去反对"。

1957年夏天各地相继提出钢铁、粮食的高产量指标,得到中央的鼓励。为了动员和组织全民投入"大跃进",毛泽东提出把正在合并的大社,办成集"工、农、商、学、兵(民兵)"于一身的人民公社。他提出:我们的方向,应逐步地有秩序地把工、农、商、学、兵组成一个大公社,从而构成为我国社会的基本单位。1958年8月上旬他在河南省新乡县七里营乡视察的时候又说:看来"人民公社"是一个好名字,包括工农兵学商,管理生产,管理生活,管理政权。他指出人民公社的特点是"一曰大,二曰公"。

随之,8月17日到30日中共中央在北戴河召开的政治局扩大会议讨论和通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》。提出"几十户、几百户的单一的农业生产合作社已不能适合形势发展的要求。在目前形势下,建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社,是指导农民加速社会主义建设,提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针","应该积极地运用人民公社

① 参见中共中央《关于在农村建立人民公社问题的决议》。这是中央在50年代第二次提出"以乡为单位"。第一次是土改法提出的"以乡为单位"分配土地。不过,这两次都没有被农民接受。

的形式，摸索出一条过渡到共产主义的具体途径"，并且认为"共产主义在我国的实现，已经不是遥远的将来的事情了"。

北戴河会议期间，不少地方已经在并大社的基础上大批地建立了人民公社。例如河南省8月底已经把原来的38473个农业社合并成1378个人民公社，包括全省农户的99.98%。河北省到9月上旬把原来的42183个农业社合并成951个人民公社，宣布实现人民公社化。9月10日中央决议在全国报纸上正式公布，《人民日报》发表社论号召"紧紧地抓住办人民公社这个中心"，"尽快地把人民公社的架子搭起来"。到9月底，全国农村共有23390个人民公社，包括农户总数的90.4%。平均每个公社4797户；另据13个省1958年9月底的统计，其中有94个县是一县一个公社或一个"县联社"。10月1日《人民日报》发表新闻：全国农村基本实现人民公社化。

1957年底全国有大约790000个农业社，到1958年底，全国建立了23384个人民公社，包括12860多万户。平均每个人民公社将近5600户，比1957年高级农业社的规模扩大了35倍以上。

人民公社组织制度调查资料：

河北玉田前任农委副主任刘福：1958年实行人民公社，政社合一，8个管理区建8个公社。分配以工分为主，而原来乡书记是拿县里补贴的干部，高级社时小乡变成管理区，脱产人员多了，有的干部国家开支，有的村开支，类似现在的乡镇政府。人民公社是政社合一，两级核算，乡变成管区，下设大队，以大队核算为主。以生产大队的集体所有制为基础的三级集体所有制，是人民公社的根本制度。全大队范围内的土地，都归生产大队所有，固定给生产队使用；耕畜和农具可以归大队所有，固定给生产队使用，也可以归生产队所有；劳动力除公社和大队按规定调用的外，都固定在生产队。生产大队对生产队实行包产、包工、包成本和超产奖励的三包一奖制度。收入分配也在公社、生产大

队和生产队三级进行。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1957年高级社稳定后，生产情况刚刚稍有好转，1958年就开始大搞人民公社。现在的乡为原来的社，核算单位仍是高级社时期的村。公社虽然有些小加工厂、小作坊，但数量极少，基本上没有集体财产，公社实际上还是只承担政府行政职能。大队一级有自己的茶园、果园、小作坊，数量也不多。由于高级社时期已经集中了土地和其他生产资料，所以当时搞人民公社没有再对土地作集中。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安：1958年成立人民公社，除了把二三个生产队集合起来搞大食堂，集体吃饭以外，其他生产活动与高级社时期相同。

大队设支书、大队长、会计3名主要干部，每年拿固定补贴。补贴有粮食和现金两种，各生产队根据耕地面积分摊，其他大队干部，如妇女主任、团支书等只拿误工补助，由大队发给，也是由各生产队按田亩分摊。当时的大队只承担行政职能，无经济职能，也没有集体财产。生产队长由大队提名，公社任命，其任命权与撤销权均由公社掌管。生产队通常设正副队长、会计、计分员和妇女队长5名干部，除了与社员一样按劳动计工分（误工补计工分）以外，无其他报酬。当时的工分计算以分段包工为主，方法是根据一项农活的多少定下总工分，例如除草200分，20名劳力，完成任务后评工计分。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：1958年开始成立人民公社，第一批是一区一社，全县大约八九个社，社长都是由原来的区长担任。从这时起工作乱得很，无章可循，没有一套管理办法。平调风、共产风刮得一踏糊涂，没有人敢提意见，生产大幅度下降。

本来，为了国家实现"工业革命"而加快农村集体化，保证工农两大部类实现交换，是符合当时经济发展的客观需要的，都能够接受。实际上各级干部绝大多数也并不反对农业合作化的步骤应当和工业化相适应的方针，包括那些受到批评的领导干部本来也只是希望稳妥一些。因为如果按照规划，国家的工业化要到十几年以后才能实现；那么，农业合作化的进程也不必要或者不可能走得过快。

人们当时只不过没有清楚地意识到：西方的工业革命必须经历资本原始积累，要么伴随着英国式的"羊吃人"或美国式的"黑奴贸易"，要么是苏联式的强制剥夺农民。而在中国，既然进行工业革命不可避免，既然朝鲜战争之后已经走不了西方道路而必须选择苏联经验，那么也就必须经过这个充满矛盾痛苦的资本原始积累阶段。

以上分析和案例说明，无论是统购统销和合作化，还是后来向高级社和人民公社的过渡，其制度成因并不产生于农业。或者说，50年代中后期的农村基本制度主要的不是根据农业、农村和农民本身发展要求建立的。

第二节 公社化的问题与政策调整

1957年的79万个高级社，基本上按照县、区行政管辖地域范围合并为1958年的2.3万个人民公社，因此在公社化进程中，高级社原来作为经济组织的性质就自然演变为人民公社的"政社合一"性质。这就大大方便了政府以政治手段、利用当时"以党代政"的政治体制控制农村经济。

从经济理论出发分析人民公社制度，似乎也可以得出基本肯定的结果。因为这个体制一方面可以把小农经济几乎所有的外部性问题都通过"内部化"来解决，本来能够更大幅度降低政府与农民的交易费用；另一方面在组织规模扩大了30多倍的同时也大幅度提升了土地的经营规模，本来也应该能够产生农业的规模效益。

我们不能对1958年的历史再做“如果没有人民公社会怎样”的假设，只能分析这种高度集体化的组织制度当时的主要问题是什么。认为问题首先仍然在于这种农业基本经济制度变迁的外部环境——国家工业化通过剥夺农业和农民进行资本原始积累。

人民公社建立之初即按照国务院指示实行财政包干，成为国家在农村基层的财政单位，服从国家在政策、计划和资金三方面的统一管理；对内实行社一级核算，通过“一平二调”可以无偿占有全社范围内的资源和劳动力，因此形成了按照国家计划与城市大工业进行交换的组织载体。各个公社必须建立的拖拉机站和“五小工业”，都有效地扩大了对城市大工业产品的需求。这些工业品的购买由国家农业银行向人民公社提供贷款，公社在统购统销体制内部、按照国家价格以农产品抵付所获工业品的价款。这样，就可以让国家方便地通过农业银行的信贷和结算，在高价的工业品销售和低价的农产品收购两头获得超额利润。

就在人民公社建立的同时，中央于1958年12月10日结束的八届六中全会上，通过了《关于人民公社若干问题的决议》，同时还通过了《关于1959年国民经济计划的决议》，在把北戴河会议搞浮夸提出的产量指标压缩之后，仍然确定了主要工业产品产量大部分超过50%的大幅度增长指标。这就对农业的增长进一步形成了压力。尽管人民公社制度为国家更方便地从农业提取资本积累奠定了基础，但这种超额剥夺的强制性制度必然产生过高的制度成本。

一、针对人民公社问题的体制调整

产生于国家工业化高潮之中的“大跃进”和政治上“反右倾”运动的人民公社，一方面作为保证工业品下乡的组织载体，客观上对国家完成工农两大部类交换的任务起到了一定的作用。另一方面却在农业和农村经济方面出现了严重的问题，并且引起了中央的高度重视。但由于政治上的影响因素，政策调整反复很大。

1. **人民公社的问题**

合作化初期的初级社仍然以土地入股分红的形式承认农民的私有产权，因此农业生产还是有了较大发展。而从1956~1957年办高级社开始就不再实行土地分红，到1958年快速推进“一大二公”的人民公社，更是强制性地剥夺农民的财产权益，把合作社和农民的财产“归大堆”，刮“共产风”，引起了农民的极大反感。在农业生产力水平比较低下的情况下，“一锄一镰”这种简单工具相加而劳动力并不减少，即使土地集中而且在个别生产环节上增加了拖拉机等现代要素投入，也并不能使规模效益大于更多地增加了的成本。由于劳动力的积极性对农业的产量和效益起决定作用，农民对强制剥夺的不满在政治压力下没有公开表现的可能，于是普遍的消极反抗转化为“出工不出力”，这是造成后来出现“三年自然灾害”的直接原因。

人民公社按照政府的意志，强制农村劳动力在乡、县的大范围实行“共产主义大协作”，加上1958年在农村完全不具备条件的地方搞“全民大炼钢铁”等等，再加上大办“公共食堂”、“放开肚皮吃饭”，对人力、物资的大量浪费和秋收的耽误；以及“组织军事化、生活集体化”对农民的起码的人身自由的侵犯，还有“大跃进”的浮夸风吹起来的高指标、高估产和高征购的超额剥夺，不仅农民消极反抗，而且引起了广大基层干部的不满。

大锅饭案例：

广东南海里水人民公社沙涌大队“公共大食堂”从1958年10月开始，到1961年底结束。当时20个生产队，共建“公共大食堂”13个（有的是2~3个生产队一个），我所在的下亨生产队268口人建立了一个“公共大食堂”。开始时，开饭时间一到，所有村民排着队都到“大食堂”吃饭，八个人一桌，菜是固定的，饭随便吃，而且不用交钱，但只准在食堂吃，不准拿回家。在刚开始的一段时间里，生产队的粮食还够吃，但由于无人监督，吃饭的人多，干活的人少，慢

慢地,生产队的粮食就不够吃啦。到了1959年下半年,只好改变方法,实行“定量分级”的吃饭办法。

所谓“定量分级”,就是把所有参加吃饭的人按照一定的标准和条件分成14个等级,并规定每个等级的人应吃多少数量的饭。具体办法是:

1~6级为18~60岁的劳动力。确定劳动力等级的条件:一是劳动能力,这由大家评定,都看得见;二是能吃饭的数量(这一条随意性很强)。1~6级的每顿饭的标准差别是:1级为6两4(过去的16两称),2级为6两,3级为5两6,4级为5两2,5级为4两8,6级为4两4;但早晨不供应早餐。劳动力除了吃午晚饭不要钱外,1级劳动力每月发5元钱,2~6级每月发3.6元钱,以备其他开支。

7~8级为60岁以上的老人。仍有劳动能力的老人定为7级,无劳动能力的则定为8级,男女都一样。

9级为18岁以下参加劳动的学生。

10级为18岁以下不参加劳动的学生。

11~14级是按年龄的大小确定的没有上学的小孩。

“浮夸风”是在人民公社“大跃进”时期形成的,主要是公社以上各级组织夸大数字;浮夸程度有时要达50%左右。但当时生产队所在的村一级并不存在“浮夸”现象,我们上报粮产量都是按实际产量填报。

(广东南海里水镇原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然口述,农业部农村改革试验区办公室朱守银整理。)

1958年全国大约每10%的粮食烂在地里造成“丰产不丰收”,就在秋收以后反而出现了全国性的粮食、油料、猪肉、蔬菜等主要农产品供给下降,引起了社会恐慌。中央很快就认识到,这种情况是农民和基层干部自发反抗的一个集中表现。

2. 最初的调整意向

有鉴于此，在1958年全国推行人民公社化以后，毛泽东于10月外出视察，并相继召开一系列重要会议：11月2日第一次郑州会议，11月21日武昌政治局扩大会议，12月10日中共中央八届六中全会，1959年2月27日第二次郑州会议，主要对人民公社的理论和政策问题进行讨论。在首先肯定成绩的前提下指出：人民公社在相当长时间都将仍然是集体所有制；急于转为全民所有制和“进入共产主义”是轻率的表现，助长了“小资产阶级的平均主义倾向”。按劳分配在长时期内必须占重要地位。针对左的错误，中央作出继续纠偏和调整人民公社的体制政策的决定。其中的第二次郑州会议强调了等价交换规律不可违背，提出必须以生产队为基础的思想，同时还制定了整顿人民公社、纠正错误的若干方针，即：统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏；分配计划，由社决定；适当积累，合理调剂；物资劳动，等价交换；按劳分配，承认差别。毛泽东要求讨论生产队的部分所有制问题。后来在八届七中全会上又强调清算公社化、大跃进中无偿调用高级社和社员的物资、劳动，决定退赔，必须使生产队有部分所有权①。

1959年5~7月，中央进一步决定恢复自留地，允许私人喂养家畜，社员住宅前后的零星树木归社员私有。在庐山会议上，毛泽东又提出使生产队成为半核算单位，恢复农村初级市场的调整意见。

可以认为，**后来在1960~1962年决定的人民公社体制调整的主要政策内容，本来在1958~1959年就都已经提出了，而且主要是毛泽东亲自提出来的。**按照50年代政府的动员和控制能力，只要中央一声令下，本来应该能够在3~6个月完成人民公社体制调整，那就会减少很多不必要的损失。

---

① 参见薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷，1993年第1版，参见《中共党史参考资料》(八)1980年1月第1版，第11页，第293，473页。

3. 财政危机和政治变局引起的形势进一步恶化

在1959年7月庐山会议前，中央和各地本来是在有限度地检查和克服“左”的错误。但是，1958年的大跃进已经使财政出现了超过10%的亏损，导致国家“二五”计划因投资能力不足而难以为继，不得不推迟实施。这又使得大跃进中新增加进城搞工业建设的劳动力无法安排(1960年城市人口比1957年增加3000万)。城市中出现了建国以来的第二次刑事犯罪发案高峰。[①]

于是，在庐山会议中期，毛泽东认为如果人们对于“问题不少”看得太多，会在财政形势已经出现困难的情况下失去控制，影响以工业化为实质内容的总路线的全面贯彻。遂以彭德怀元帅写信批评“大跃进”的事为转折，改批左为批右，突然发动了1957年反右运动之后的第二次对“右倾机会主义”的斗争。接着，就是全国范围掀起了反对“右倾机会主义”的政治运动。这次政治对经济的反作用，使本来可能减少损失的人民公社体制与政策的调整中断。

4. 高度集体化的严重恶果

在1959年10月15日中共中央批转了农业部党组的报告，这份报告悖于常理地把5、6、7这几个月人民公社体制调整中各地按照当地实际情况作的一些改变，批判为“右倾歪风”。中央加的按语指出：这“实际是猖狂的反对社会主义道路的逆流”，必须“彻底加以揭发和批判”。在批判“右倾机会主义”的政治运动中，中央又重新肯定了那些过左的东西。

案例:“大跃进”期间的镇原冤案[②]

甘肃省镇原县曾是陕甘宁边区革命根据地的一部分。

① 根据司法部的研究，我国50年来有5次刑事犯罪高峰，每一次都与经济形势恶化、失业(下岗、待业)增加有关。

② 中共镇原县党史办公室祁学民整理，原载《百年潮》，1999年第5期。收入本书时本人做了删节。

自然条件差，人民生活历来贫困，每遇灾年就闹饥荒。下达的征购任务一直偏重。实行统购统销后，年年都购过头粮。1954年，实际征购粮占总产量的30.5%；当年回销粮食占购粮数的27.1%。1955年受灾减产，仍征购了22.9%的粮食；当年回销粮为购粮数的106.3%。1956年收成较好，但完成征购后，当年回销粮仍占购粮数的43.6%。1957年，大旱将近200天。加上冻、雹、虫灾，粮食减产四至五成。平均亩产只有82斤。县里怕向上级交不了差，经反复研究，虚报为亩产95斤，后又被加码到115斤，并据此定下征购任务，结果，当年回销粮3300多万斤，为购粮数的130.3%。1958年，因大部分劳力被抽调去大炼钢铁，大搞水利，丰产没丰收，当年回销粮食仍占到购粮数的75.6%。由于年年都购过头粮，农民家中毫无储备，经常青黄不接。1957年因灾减产后，有的人因断粮外出逃荒；有的人宰杀小猪、小狗、小猫、母猪甚至耕畜，用来充饥；有的人乱找代食品，吃苜蓿秆、洋芋蔓、棉蓬籽、谷衣子、荞麦衣等。浮肿、中毒、死亡现象不断发生。

县上一面派干部下乡组织群众生产自救，一面向上级报告灾情。县长许国和、副县长张万寿还以个人名义，向省、地领导机关写了报告。省、地领导和有关部门负责人也多次到镇原县调查了解情况。1958年1月，平凉专署针对许多区乡已经出现的饿死人现象，决定尚欠的100万斤购粮任务停止入库，还批判了虚报、冒进的做法。同年5月报请省委批准，拨给供应粮食指标1800万斤。

但是，由于地委领导强调，镇原的粮食问题，根本原因是反革命在作怪，于是，粮食问题便成为制造一起重大"反革命集团"案的主要起因。1958年7月，平凉地委派出工作组进驻镇原县，从粮食问题入手，发动群众大鸣大放、大

字报、大辩论,"拔白旗"、"反右倾"、反"瞒产私分",打击"阶级敌人的破坏",搞起了所谓"政治大革命"和"组织大革命"。在工作组的操纵下,7月下旬至8月中旬召开中共镇原县三届一次代表大会,14天会期中,就以9天时间批判县、乡领导干部30多名,撤销职务的农业社干部达400多名。

据地委工作组10月2日的《镇原县两个月工作情况报告》反映,已贴出大字报500多万张,"插红旗"两万多,"拔白旗"(撤换农业社干部)870多名,打击"阶级敌人"2000多人。其中逮捕了1041人。至10月20日,逮捕人数又增至1096人。大逮捕时,全县分为五个片,每片派一名工作组成员或县委常委担任工作组长,随身携带盖好印章的逮捕证,随时填写,随地捕人。一次,工作组负责人在先锋农业社听到群众反映没粮吃,请求供应回销粮,即指示随从人员把反映问题的人名记下来,立即召开群众大会,一下子就逮捕了48人。其中有一地主成份的人同村里一个贫农社员重姓重名。在捕人大会上叫到这个名字时,那名贫农社员应声先站了起来,结果就被逮捕,不久即死于狱中。另一次,工作组负责人和县委一副书记到马渠一带下乡,几天时间就抓了200多人,还用麻绳把人串起来,一串一串地往县上拉。

10月22日,甘肃省委第一书记张仲良来到镇原县,听取了潘焕杰对当时镇原县情况的口头汇报后,竟然立即表态:"事不宜迟,迟则有变,立即逮捕,一网打尽。"当晚,便从平凉、泾川调来了公检法干部和公安部队。24日,县城全部戒严,到处架起机枪,分三批逮捕了许国和、张万寿等县、社干部169名。10月31日,省委批准将此案定性为"许国和、张万寿反革命集团"案。全县被定为案内成员和受株连

的1650人，其中逮捕判刑的1503人(后死于狱中333人)，管制147人；前后受到批判斗争的3000多人。“大跃进”期间的镇原冤案中，县委15名委员，有13名被批斗或逮捕；全县10名县级领导人，8名被批斗，2名被逮捕；57名科级干部，37名被批斗或逮捕，其余或被列为嫌疑，或被下放劳动，或自流无职了。工作组还以其他各种罪名批斗干部380名，处理了248名，其中逮捕劳教、管制的97名，监管13名，开除公职的59名，留用察看的46名，降职降级的33名。镇原县的干部队伍就这样被打散了。逮捕关押的人受到严重的人身摧残。逮捕时压倒在地，麻绳五花大绑，像捆柴一样，用脚蹬踩揉捆，有的当场就被捆得昏死过去，有的造成终身残废。许国和、张万寿入狱后，专门给带上20多斤重的特制镣铐，并采用各种酷刑进行折磨。张万寿因“认罪态度不好”，还给戴上“骑马铐”(即从裆下把两手铐上)，站不起，蹲不下，几天几夜疼痛难忍，喊叫声惨不忍闻。

到1958年底，全县除被定为“反革命集团”案内成员和受株连的1650人外，还在社会上逮捕了1347人，戴上“四类分子”帽子的347人，批判斗争了2522人。随意扣粮扣饭、打骂批斗、体罚捆绑等等违法乱纪事件随处可见，甚至出现了逼迫群众趴驴粪、钻鸡窝、抱磨扇、拔胡子等污辱人格的做法。群众则一度把干部视为“特殊阶层”、“官老爷”，避而远之。在有些地方，群众吃一顿好饭，也要站岗放哨，惟恐干部看见。

正是在这场“政治大革命”和“组织大革命”运动所造成的严重政治压力下，上面“一言堂”，下面“随风倒”，谁也不敢再说实话，报真情，自然也就“顺利”地很快形成了所谓“大跃进”的局面。两个月时间内，就将全县875个农业生产合作社合并成为10个人民公社，实现了人民公社化；全

县抽调7万劳力占(总劳力数的72.5%)到华亭等地大炼钢铁。在农村开展收缴废铁运动时,甚至荒谬地提出:“交一把镢头就是消灭一个帝国主义,藏一个铁钉就是藏一个反革命”。把群众家中凡是铁的东西,从饭锅以至妇女的发卡,统统收缴了。大炼钢铁之后,紧接着又集中8万多劳力(占总劳力的83%)大搞农田水利建设。与此同时,又很快宣布实现了“万厂县”,“七天扫除文盲”,办起了700所大学等等。当时,各地竞相“放卫星”,牛皮越吹越大。什么千斤乡、千斤社、万斤川、万斤塬,深翻地15尺、亩施肥200万斤、亩下籽180斤、亩产粮40万斤、“耕一余十三”(即耕种一年所产粮食够吃十四年)等名堂,都出笼了,以至于把1958年全县的粮食亩产确定为比上年的实产翻两番。与此同时,还大刮“共产风”,提出“有饭大家吃,有衣大家穿,有钱大家使,有债大家还,劳动不记工,分配平均摊”等口号,任意平调劳力、土地、牲畜、家禽、农具、房屋、树木、生活日用品等,有的地方甚至连为老年人准备的棺材都平调去了。

广大农民群众在政治上遭受打击迫害,经济上被肆意掠夺,生产积极性严重挫伤。再加上自然灾害,就造成人口死亡,劳力减少,牲畜数量下降。据1961年统计,1958年以来全县人口不但没有增加,反而减少了6708人。根据县委在马渠公社三个大队的调查,3年死亡人数占总人口的12%。由于人口死亡和逃荒外流,使全县劳动力由1957年的12.8万,减少到1961年的10.3万,3年多时间减少了18.8%。同期,全县牲畜减少了4346头,存活的也都瘦弱不堪。

据说这个冤案是1960年被谭震林副总理发觉,反映给了周恩来总理。当年西北局兰州会议后,省地县三级党委分别对3年来的工作进行了检查,决定复查“许国和、张万

寿反革命集团"一案，并于1961年1月12日释放了许国和等部分被关押判刑的人。大部分问题只作了内部纠正，未公开平反，而且结论材料还都不同程度地留了"尾巴"。党的十一届三中全会以后，1981年3月19日，甘肃省委发出为此案彻底平反的通知，至此，这一延续了23年的重大冤案才得以画上句号。

连续的反"右倾"运动造成了严重的恶果。在农业生产工具水平较低的生产力条件下，作为生产力第一要素的农民劳动者的生产积极性一再受到压抑，消极怠工成为普遍现象。导致农业产量大幅度下降。

据统计，农业总产值连续下降：1959年比上年下降13.6%；1960年又下降12.6%。粮食总产量1959年只有3400亿斤，下降15%；1960年减少到只有2870亿斤，进一步下降了15.6%。其他主要农产品的产量也全面下降。农业的减产使农民收入和消费都大幅度减少；再加上1959年在产量减少的同时征购增加14.7%，最终在1959～1961年的3年之间，造成大批农民饿死或严重营养不良的恶果。我们的历史把这种制度造成的损失称为"三年自然灾害"。

"三年困难"调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1959年粮食减产，以后就是"三年自然灾害"时期。全县60万人中，饿死了13.7万，有些地区死了一半，甚至出现绝户。在这种情况下，1960年开始政策调整。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安：1959～1960年发生饥荒，高山村当时共有800人，饿死200多人，相对来讲死人少，原因是由于产红薯较多。

刘少奇在1961年12月20日～1962年1月10日的中央工作会议上发表书面报告指出：这3年农业不是增产了，而是减产了，减产还相当大。工业1961年减产40%还要多一点，1962年也难以上升。

……应该承认，事实就是这样。[①]

占工农业总产值绝对份额的农业产值大幅度下降，连带财政投资能力下降；资本密集的城市工业本来吸纳劳动力就业的能力就很差，一旦没有新增加的扩大再生产能力，上千万城市人口不得不向农村“下放[②]”，全国工农业生产和城乡经济生活陷入僵局。

在饥饿和死亡的威胁下，由生产大队、小队干部带领，各地农村几乎普遍瞒产私分。基层干部在带头对抗上级统购政策的暗中操作中，又难以避免自己发生“多吃多占”。在普通社员严重缺粮的情况下，老百姓当时讽刺干部贪占行为的说法是：我家死人，你家添丁。亦即只有干部家还能够有生育能力。这种差别几乎就是“你死我活”的阶级斗争不断发展的依据。正如列宁所说，“越是贫困，哪怕细微的差别也会被当作阶级与阶级的差别”。并且，由于农村极度贫困，使1963～1965年开展的清政治、清经济、清组织和清思想的“四清运动”中，出现了“老四不清干部下台，新四不清干部上台”。于是，经济问题随之演变为不断的政治运动。

二、“自然灾害”引起的政策调整

1. 重新反左和“60条”的制定

在1959年开始的全面经济危机的压力下，中央曾经于1960年上半年就人民公社劳动力安排、收益分配等发出一系列指示；但是由于“左”的指导思想仍占上风，对关键性的问题解决乏力，未能化解农民以消极怠工为主要形式的反抗，“自然灾害”局面仍然难以扭转。直到1960年冬天各地报告很多农村出现了饿死人的现象，城市供给

① 《刘少奇选集》，下卷第419页。

② 这就是历史上第一次“上山下乡”运动。此后，60年代末和70年代中期当城市经济发生危机的时候，都会采用这种应急措施。因此才有新中国50年历史上的3次“上山下乡”和“知青文化”。

也不得不实行配给制。于是中央提出了“调整、整顿、充实、提高”的八字方针，决定重新开始纠“左”。

此后1961年3月广州会议提出“六十条”，即《农村人民公社工作条例(草案)》，内容大部分是再次重复的1958～1959年的调整政策。毛泽东于9月也再次提出把人民公社的基本核算单位下放到生产队的意见；这个意见先于10月到基层试点，然后到1962年2月23日中央发出《关于改变人民公社基本核算单位问题的指示》规定生产队的规模约20～30户，相当于原来的初级社。接着到1962年9月中共八届十中全会通过《农村人民公社工作条例(修正草案)》。这个文件几经修改，才终于把生产队的土地和财产所有权承认下来，确立了人民公社“三级所有，队为基础”的新体制，和允许农民部分实行“三自一包”的新政策。此外，还规定可以实行包工包产的责任制。

2. 价格与税收调整

除了体制调整之外，国家还在1961～1962年大幅度提高农副产品收购价格达27.15%；把农业税从11.6%降低为10%，地方税从15%下降为10%；还有增加农资农贷支持等实际措施。这是农业生产在此后3年内得以恢复，从而国民经济又能够得到发展机会的前提。

到1962年，农业生产得到恢复，粮食达到3200亿斤，比上年增加250亿斤；油料增加10.5%；生猪达到1亿头，增加2440头；农业的总产值增长6.2%。此后到1965年，粮食产量平均每年增加7%，农业总产值每年递增9.1%；在工农业总产值中的比重也从1960年的20.1%，上升为29.8%。其中一直进行的四清运动也由于强调不误农时，以增产为考核标准，因此没有对农业生产造成反面影响。

三、农村基本经济制度相对稳定的内在机制

邓小平1962年指出：“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易、比较快

地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。”“现在要恢复农业生产，也要看情况，就是在生产关系上不能完全采取一种固定不变的形式，看哪种形式能够调动群众的积极性就采取哪种形式。”[①] 这表明了邓小平和当时在“七千人大会”以后主持经济工作的主要领导人的政策调整思想。调整就是要按照生产力标准，使那些能恢复和发展农业生产的生产关系合法起来。

可以认为，1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》确立后的 16 年，是中国农村集体经济条件下的基本制度形成和相对稳定的时期。尽管在经济初步恢复之后几年，1966 年就又开展了震撼世界的无产阶级文化大革命，但“三年自然灾害”给中国人上上下下的教训太惨重，虽然农村在全国一片红时也出现过“割资本主义尾巴”和“穷过渡”，但大部分农村地区基本上保持了“六十条”确定的经济体制。农业生产的基本稳定，也是 10 年城市经济衰败而中国人仍然有饭吃的重要保障。

1. 村社经济的部分“退出权”

“六十条”重新确定土地归生产队所有，而以生产队作为“基本核算单位”。**所谓“三级所有，队为基础”，相当于确定土地在原先初级社、亦即土改前的自然村范围内由社员共同所有，这就在相当大程度上承认了传统的以血地缘关系为财产边界的“小农村社制”**，巩固了以村社为基础形成的生产队的财产权益，抑制了公社的“一平二调”。

人民公社体制调整调查资料：

河北玉田刘福：3 年困难时期，恢复管区（乡）工委。1961 年下了六十条，恢复三级所有，由 8 个大公社变成 20 多个小公社，以原来的小乡为公社，恢复公社、大队、生产队

① 《邓小平文选》第一卷，人民出版社 1994 年 10 月第 2 版，第 323 页。

三级核算，队为基础，以生产队为单位统一劳动，财产形式上和以前差不多。这个体制一直延续到1983年，政府彻底取消了人民公社。在这其中还有一个变化，1975年由于学大寨，大批促大干，条件成熟的三四个大队，取消生产队变成大队核算(一层楼)，一直到1983年公社取消，乡里恢复党委，直到现在，也还是一层楼。

广东南海冯润登：1962年以后恢复了"三级所有，队为基础"的体制，我当时任沙涌大队专职大队长；大队干部共7名，一名支部书记是公社下派的，二名副书记，一名大队长，一名治保主任，还有一名青年委员和一名政工委员；沙涌大队下设14个生产队，并在大队与生产队之间设了三个联队，负责管理不易分割到生产队的一些大鱼塘、山塘(水库)、排灌站、粮食加工厂、林厂；联队的建制一直延续到1992年实行股份合作制。

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：1960年开始调整，实行队为基础的三级所有(生产队、大队、公社)。当时全县369个大队，2473个生产队，全部以生产队为单位进行核算。按地域、人口多少把高级社时期集中的财产分给小队，实行四固定：固定土地、耕牛、人口和财产。

1962～1963年粮食、蔬菜产量提高很快，1964～1965年生产一直稳步增长，大部分地区基本上能解决温饱问题。生产相对有所发展，主要是经过了饥荒。1959～1960年饿死人的教训太惨痛。但是，农民一旦得到初步的温饱之后，生产积极性也就很难再提高了。

贵州省湄潭县前任农工部长蒋明芳：实行人民公社60条，进一步明确了以生产队为核算单位的原则以后，人民公社实际上是空的，名存实亡，只是发挥区乡级政权作用。大队名义上负责协调生产队之间的关系，生产活动实际上均

以队为单位。依我看，实际上是绕了一个大圈子，又回到了初级社，生产队就是原来的初级社。这种三级所有，队为基础的制度一直持续到1982年农村开始搞包产到户。实际上，六七十年代也有包产到户的现象，但是上面经常派人来纠。

从超越村社以乡甚至以县为单位组建的人民公社，到有限地退回原先的以初级农业社、自然村为单位，可以认为是 -种有积极意义的退步。因为这是给了村社经济从国家完全计划体制下的部分"退出权"。

经过连续的大幅度调整，人民公社各级规模与公社初建时相比都划小了。1962年，人民公社数是74771个，为1958年23490个的3倍多；生产大队数是703000个（1959年是518000个）；生产队数是5580000个（1959年是3299000个）。

2. 农民的部分"退出权"

在人民公社体制调整的同时，还重新明确了以"三自一包"为主要内容的新经济政策。即允许农民种植不超过生产队耕地总量5%~10%的"自留地"、庭院地，或开垦"小片荒"、"拾边地"(所有权归集体，使用权归农户)，允许养殖少量"自留畜"，还可以把家庭生产的农产品进入"自由市场"交易；以及允许在生产队内部实行"小包工"。相对于1957~1962年期间完全统购统销和高度集体化，农民实际上通过这些新经济政策大约占有了以土地为主的农村财产总量10%~15%。他们以上千万人饿死为代价，才换回了部分地进行家庭经营的自主权。

"三自一包"调查资料：

贵州省湄潭县前任县委书记郭文渊：当时的自留地面积大约占总耕地面积的7%左右，而自留地的产出却占总产出的25%，户均2分自留地，其单产比集体耕作的土地单产高30%~50%。农民自发地借机实行包产到户，生产

有所恢复。估计1960~1962年全县有1/3的地方出现了包产到户,后来政府派人下来纠,到1963年基本上全部纠了过来。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村胥基湾村民组甘加应(甘加应一家由于人口多,劳力少,在原胥基湾生产队属低收入者,因此,年年向生产队补交100多元钱):自留地人均1.8分,我家共有一亩半,自留地的收入占全家收入的40%左右。因为自留地种的比较仔细,下的功夫多,所以产量比集体的高一倍。

广东南海冯润登:1962年以后分配、交换关系逐步恢复到人民公社之前的状态,虽然粮食等一些农产品仍是实行统购统销政策,后来文化大革命中割资本主义尾巴的现象也缕缕发生,但市场交换关系还是存在的,尤其是农贸市场并没有被取消。

但是,在国家尚未完成工业化,仍然需要从农业提取积累的特殊历史阶段,这个著名的新经济政策,也仅可以让农民勉强维持生存,让农村基层做到"不死人"而已。

3. 高度集体化实际上只实行了5年

"三自一包"在全国的实行,等于中央集权体制下的统治经济采取了让步政策,农民有了从集体经济中小部分"退出"的权利。同时也历史性地表明:教训惨重的高度集体化在中国农村实际上只推行了不到5年(1958~1962年)。

从1962年开始,生产队被确立为人民公社的基本核算单位,并且规定这个制度定下来以后至少30年不变;生产队范围内的土地都归生产队所有,原来公社、大队集体所有的耕畜和农机具,凡是适合于生产队所有和使用的,应归生产队所有。收益实行按劳分配。尽管在1958~1978年的20年间,各地出现过各种各样的新情况,比如有的地方出现过单干,有的地方出现过包产到户,有的搞过"责任

田"，有的搞过"口粮田"，但"三级所有，队为基础"的体制还是比较稳定的。

20 世纪 60 年代初期的政策调整，其实只是部分采纳了 1955 年曾经被实践证明是成功，但却因此被打成右派的永嘉县委李云河副书记"包产到户"的试点经验。**虽然在 1960～1962 年间的政策调整过程中，甚至没有任何政治领袖提到这些堪称"中国的脊梁"的人们 1955 年就曾经存在过、正确过，李云河们也并不因此被平反，但他和当年一批被压抑的先驱者的思想和操作经验，仍然在 60 年代初和 80 年代初两次全国性经济危机中发挥了真正"拨乱反正"的作用。**

又由于 60 年代初"三自一包"和 80 年代初的"包产到户"，都实行土地的所有权归集体、使用权归农户。付出了巨大代价而且屡次深刻体验这种制度经验教训的农民终于了解到：在为了国家工业化的原始积累而已经完成对小农经济的社会主义改造、确立了村社集体所有的公有制条件下，土地的使用权实际上比所有权更重要。

四、城乡二元体制矛盾的形成与相关制度安排

1. 国家工业化过程中形成的结构偏差及其派生的资本排斥劳动

50 年代中国在工业化之初获得的"启动资本"，来源于苏联大型制造业对中国的转移。其后的工业化进程中采取的也是重工业优先的发展战略，因此必然产生结构性偏差及资本不断增密、不断排斥劳动的内在机制。下表反映的是中国就业结构转变滞后于工农业产值结构转变的情况。

表 7-6 中国 GNP 与就业的结构变化

	GNP 部门结构(%)			就业者部门结构(%)			就业结构偏差		
	a	b	c	A	B	C	(a/A-1)	(b/B-1)	(c/C-1)
	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
1952	57.7	19.5	22.8	83.5	7.4	9.1	-0.3	1.64	1.51
1957	46.8	28.3	24.9	81.2	9.0	9.8	-0.42	2.14	1.54
1962	48.1	32.8	19.1	82.1	8.0	9.9	-0.41	3.1	0.93
1965	46.2	36.4	17.4	81.6	8.4	10.0	-0.43	3.3	0.74
1972	37.8	44.1	18.1	78.9	11.9	9.2	-0.51	2.71	0.97
1975	37.8	46	16.2	77.2	13.5	9.3	-0.51	2.41	0.74
1978	32.8	49.4	17.8	70.7	17.6	11.7	-0.54	1.81	0.52

资料来源:引自何递峰等著:《就业、增长、现代化》,中国华侨出版公司。1990年版,第16页。

本来中央对于建国以后随着工业化发展应该带动农民进入城市、加快城市化进程这个规律,是有明确认识的。历史资料表明,毛泽东曾经主张农民进城当工人,他在《论联合政府》中指出:"农民——这是中国工人的前身。将来还要有几千万农民进入城市,进入工厂。如果中国需要建设强大的民族工业,建设很多的近代的大城市,就要有一个变农村人口为城市人口的过程"。而且,客观上我国在"一五"时期的经济发展中也实践了他的思想。1952年,中国人均国民收入约70美元,国民收入的近60%来自于农业,83.5%的劳动者从事农业,工业劳动力仅为7.4%,服务业劳动力为9.1%。"一五"是我国工业化发展最快的阶段。其间由于基本建设需要,国家曾经动员上千万农村劳动力进城支援城市建设。但由于农村劳动力基数大,所占份额到"一五"期末的1957年仅下降2.3%。

面对这种情况,毛泽东在郑州会议上的讲话中结合我国的基本国情矛盾做了国际比较分析,并且提出了解决办法:"我国有一个特点,人口有6亿如此之多,耕地只有16亿亩如此之少,不采取一些特别办法,国家恐怕搞不好。""中国农村有5亿多农村人口从事农业生产,每年劳动而吃不饱,这是最不合理的现象。美国农业人口只占

13%，平均每人有2000斤粮食，我们还没有他们多，农村人口要减少怎么办？不要拥入城市，就在农村大办工业，使农民就地成为工人。"中央考虑把工业化和城市化的重点转为"公社工业化和农业工厂化"。1958年1月，毛泽东在南宁会议上提出地方工业要超过农业产值。会后，国家经委根据毛泽东的意见，起草了《关于发展地方工业的意见》，提出："农业社办的小型工业，以自产自用为主，如农具的修理，农家肥的加工制造，小量的农产品加工等。"这是第一次提到"社办工业"这一概念。3月毛泽东在成都会议上指出："他们(苏联)不工农并举，反对大中小并举。我们是大中小结合，基础放在小的上，靠地方，靠小的。"1958年11月，毛泽东在《对十五年社会主义建设纲要四十条(1958～1972年)初稿的批语和修改》中写道："我国人民面前的任务是：经过人民公社这种社会组织形式，高速度地发展社会生产力，促进全国工业化、公社工业化、农业工厂化。"1959年，毛泽东进一步分析："在社会主义工业化过程中，随着农业机械化的发展，农业人口会减少。如果让减少下来的农业人口，都拥到城市里来，使城市人口过分膨胀，那就不好。从现在起，我们就要注意这个问题。要防止这一点，就要使农村的生活水平和城市的生活水平大致一样，或者还好一些。有了公社，这个问题就可能得到解决。每个公社将来都要有经济中心，要按照统一计划，大办工业，使农民就地成为工人。公社要有高等学校，培养自己所需要的高级知识分子。做到这些，农村的人口就不会再向城市盲目流动。"[1]"将来的城市可以不要那么大。要把大城市居民分散到农村去，建立许多小城市。在原子战争的条件下，这样也比较有利。"[2]

---

① 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话(清样本)》，中华人民共和国国史学会编，1998年1月印，第197页。

② 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话(清样本)》，中华人民共和国国史学会编，1998年1月印，第739页。

后人对 1958 年公社化中的大办工业有很多深刻批评，当然都有道理。本书认为，只有把当时的上述分析考虑到批评中去，才会更客观。

随后，由于“反右运动”、“大跃进”和“三年自然灾害”的影响，城市经济增长乏力，国家不得不动员城市青年下乡“支援农业”，其间工业劳动力所占份额从 9.4 下降到 8.0 和 8.4；在 1964 年国民经济初步恢复以后才又逐渐回升。也就是在这种客观形势变化中，中央关于工业化和城市化的指导思想，又有了更加不利于农村发展和农民利益的变化。在国民经济恢复时期，为了解决全国人民吃饭这个第一位的难题，中央决定社队一般不办企业：“公社管理委员会，今后若干年内，一般不办企业。”[①] 同年 11 月，中共中央、国务院在《关于发展农村副业生产的决定》中明确规定：“公社和生产大队一般不办企业，不设专业的副业生产队。”

在国民经济初步恢复以后，农村工副业还是相对有所发展，中央的政策也相应有所调整。1966 年毛泽东在“五·七指示”中指出：“农民以农为主”，“在有条件的时候，也要由集体办些小工厂”。1975 年 9 月 27 日，毛泽东看了浙江省周长庚请求中央动员全党和全国各条战线支持社队企业发展的信后，批给邓小平：“请考虑，此三件[②] 可否印发在京各中央同志。”根据毛泽东的意见，以中共中央文件的形式将其印发至全国县市以上各级党组织。同年 10 月 11 日，《人民日报》头版通栏发表题为《伟大的光明灿烂的希望》的社论，并且全文转载了《河南日报》报道回郭镇公社发展社办企业经验的文章。这些对于改变文化大革命中搞单一粮食生产的极左路线影响，以及 70 年代社队企业发展是有积极作用的。

本书认为：**我国城市化发展缓慢的根本原因，是由于最初的国家**

---

① 见 1962 年 9 月中共中央发布的《农村人民公社工作条例修正草案》。

② 指周长庚的信、华国锋给河南省委的一封信和《河南日报》登载的关于巩县回郭镇公社围绕农业办工业、办好工业促农业的调查报告。

工业化启动资本主要投入重工业，而资本密集型的重工业必然产生“资本排斥劳动”的内在机制，因此，在改革之前的中央政府主导的国家工业化进程中，政府投资不断向资本密集的重工业倾斜，工业资本吸收劳动力的能力随之必然不断减弱。以国家“一五”计划为例，基本建设投资用于重工业的比例为36.2%，而用于轻工业和农业的投资分别仅为6.4%和7.1%。重工业投资呈明显的资本增密趋势：1952年为34.3%，1953年38.8%，1954年42.4%，1955年47.3%。据统计，每亿元投资轻工业可吸收1.8万人就业，而重工业仅能吸收6000人就业。中国就业结构偏差因此不断扩大，城市化水平因此长期停滞不前。

总之，在国家工业化的1952年到1977年间，工业净产值占国民收入的份额上升了30个百分点，而工业就业份额只上升10个百分点。就业结构滞后于产业结构的差距十分明显。

2. 城乡分割对立的二元结构形成

集体化时期农村县以下乡镇即为政社合一的人民公社本部所在地，除了执行国家统购统销政策的、由政府主办的供销社和粮站之外，几乎没有其他商业单位；甚至连存在于农村几千年的集市贸易也曾经被当作“资本主义尾巴”而禁止。**又由于1962年经济调整时期国家规定人民公社内部的非农就业不得超过5%，生产大队以下禁止搞非农产业，因此，农村过剩劳动力不可能非农转移，农业的劳动生产率也就难以提高。**

为保证国家继续推进重结构的工业化必需的资本原始积累，从50年代起，国家颁布了一系列的政策和法令，在户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等方面，把城市人口和农村人口分割开来。

(1)在户籍制度方面。1958年1月，全国人大常委会第91次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例第10条第2款对农村人口进入城市作出了带约束性的规定：“公民由农村迁往城

市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。"这一规定标志着我国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。

(2)在粮油供应制度方面。1953 年以后，随着粮食统购统销政策的实行，中国开始实行粮油计划供应制度。这一制度原则上规定国家只负责城市非农业户口的粮油供应，不负责农业户口的粮油供应。1953 年 11 月，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，其中规定："在城市、机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买或暂凭户口簿购买。"1955 年 8 月国务院发布的《市镇粮食定量供应暂行办法》则统一规定了市镇非农业人口一律实施居民口粮分等定量，并按核定的供应数量按户发给市镇居民粮食供应证，居民凭证使用粮票购买口粮的粮食供应办法。与此同时，国家对粮食市场加强了管理。1953 年 11 月，政务院发布《粮食市场管理暂行办法》，其中规定："所有私营粮商，在粮食实行统购统销后，一律不准私自经营粮食。""城市和集镇中的粮食交易场所，得视需要，改为国家粮食市场，在当地政府统一领导下，以工商行政部门为主会同粮食部门共同管理之。""城市居民购得国家计划供应的粮食，如有剩余或不足，或因消费习惯关系，须作粮种间的调换时，可到指定的国家粮店、合作社卖出，或到国家粮食市场进行相互间的调剂。"上述规定基本上排除了农村人口在城市取得口粮的可能性。

(3)在城市就业制度方面。自 20 世纪 50 年代初开始实行的劳动用工制度，原则上只负责城市非农业人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业。1952 年 8 月政务院发出《关于劳动就业问题的决定》，指出在当时的历史条件下，国家还不可能在短期内吸收整批的农村劳动力到城市就业，因此必须做好农民的说服工作。1957 年 12 月国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂

行规定》,明确规定城市“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。”甚至规定“招用临时工必须尽量在当地城市中招用,不足的时候,才可以从农村中招用。”

(4)在社会福利制度方面。早在1951年2月,政务院就发布了《劳动保险条例》,1953年又进行了修改。该条例详细规定了城市国营企业职工所享有的各项劳保待遇,主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费修养与疗养待遇,职工退休(职)后的养老金待遇,女职工的产假及独子保健待遇,职工伤残后的救济金待遇以及职工死后的丧葬、抚恤待遇等。条例甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。国家机关、事业单位工作人员的劳保待遇,国家是以病假、生育、退休、死亡等单项规定的形式逐步完善起来的。至于城市集体企业,大都参照国营企业的办法实行劳保。除上述在业人员享有劳保待遇外,50年代形成的城市社会福利制度还保证了城市人口可享有名目繁多的补贴,在业人口可享有单位近乎无偿提供的住房等。

这些政策虽然大部分在20世纪50年代初期就陆续提出了,但是只有利用人民公社这种政社合一的体制,才能强制性地落实。也就是在人民公社时期,国家才实现了最大限度地从农民手中获取低价农产品,维持限定的城市人口的低工资和低消费水平,以得到更多的剩余价值来实现积累的目标。

总之,国家工业化的推进不仅没能导致就业结构的同步调整和城市化发展,而且为了维持资本密集、排斥劳动的城市大工业,国家又不得不建立一套具体的、排斥所有农村人口的城市社会保障制度,这就形成了城乡分割的二元结构的基本体制矛盾。

3. 对城乡分割的二元结构这个基本体制矛盾的认识

这个基本体制矛盾从根源上分析,应该归因于民族命运使然:既然我们这个人口膨胀、资源短缺的小农经济国家通过“复制翻版”重

工业、短期完成了国家工业化这个特殊历史进程，就得承受工业化必然伴生的制度“成本”。由此，后来者在享受工业化带来的现代物质生活的同时，往往会略有尴尬。因为，一方面中国所有位于世界前列的经济成就一旦被人口平均，就不得不堕入发展中国家行列，弄得“强国”就似乎永远是梦；另一方面，这个基本体制矛盾至今难以解决，70%的农村人口仍然停留在自给半自给社会而不能进入现代市场，又弄得人们即使再怎么想按照西方的制度改变自己，也只落了个“东施效颦”的痛苦病根。

进一步的问题在于怎么解决这个基本体制矛盾。农村政策部门1986年就提出“打破城乡二元结构”的建议，但在政策讨论中，却由于城市利益集团享有的食品补贴、社会保障和文化教育等全部由财政支付的福利制度不能打破而作罢，是勉强同意了“允许农民自理口粮进城务工经商”，这句话写进了1986年的“一号文件”。十几年过去了，在国家财政的债务依存度大于70%（1998年）、城市的社会保障试行“社会统筹”却日益捉襟见肘，几乎是“现收现付”的困难状况下，对农民不可能建立统一的社会保障。对此，我在近年来的研究中提出建议：一是把政府垄断土地一级市场的收益集中起来，建立证券化的农民保障基金。二是稳定村社土地共有制，规定公用占10%收益用于农民的社会保障开支。

第八章　对农村集体化成败得失问题的研究

本书在第三部分开始的“概述”中已经概括了集体化的成败得失：如果说国家推行农村集体化的目的，是工业化需要降低政府与小农经济之间的交易费用，那么，从集体化保证了城市工业从农村提取积累、农业主产品的总产量也仍然维持增长的结果看，这个目的达到

了。可以据此认为,这个制度是有效的。但同时也应该认识到,由于集体化制度本来就不是为农村经济发展而设计的,因此它的制度成本就在于农民、农村和农业这"三农问题"的制约性影响,尤其是农民收入和农村经济发展长期徘徊,反过来又拖住国家"四个现代化"的进程,严重障碍着下个世纪"可持续发展"战略的实现。从这个方面看,在农村搞的集体化不仅没有解决,反而加重了三农问题对国民经济良性增长的制约,因此相对于农村经济发展而言,集体化制度又是不成功的。

本章所要讨论的,不是已经被上述材料分析过的国家为了实现宏观发展目标对农业的剥夺,而是对农村集体化"失败"的主要原因进行讨论。通过近年来我们收集的1960~1970年基层社队的台账进行分析,对不同地方的干部社员访谈资料进行分析,试图以实证方法检验各种专家学者们对集体化失败所做的理论判断。

第一节　关于集体经济问题的讨论

一、长期争论的问题并没有解决

1."两个飞跃"的本意

1978年11月召开的中国共产党十一届三中全会,被国内外一致认为是中国进行改革开放的起点。中国农村的大包干也被认为是中国迄今为止最彻底的改革。

20年后,于1998年10月召开的中国共产党十五届三中全会文件已经正式把"明确集体的所有权,完善农户的承包使用权"这种"两权分离"的产权关系,定义为农村基本经济制度。同时,把村社集体经济内部实行"统分结合、双层经营"、以家庭承包经营为主,定义为农业的基本经营制度。

尽管在政策文件上对农村基本制度问题已经“盖棺论定”，在充分肯定家庭经营的同时，扬弃了过去的集体经济制度。但是，理论上迄今为止还没有人对农业集体化制度在解决“三农问题”上不成功、或者“失败”的主要原因，提出被多数人接受的、有根据的分析①。因此，直到1998年十五届三中全会召开、发表农业农村经济发展跨世纪的纲领性文件之前，对于是否把邓小平关于“两个飞跃”的提法写人文件的问题，仍然有不同意见。

邓小平文选中关于“两个飞跃”是说：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进。当然这是很长的过程。”据了解，邓小平这个提法最初来自薄一波在本子上记录的邓小平接见时的谈话。其原意与1949～1950年提出从“新民主主义”逐步向社会主义过渡的两个阶段理论相似。邓小平当时明确指出，现在为了发展生产，我们搞了农户家庭承包经营，将来生产发展了还是要实现规模经营，要向集体经济飞跃。于是，是否同意“规模经营＋集体经济＝第二次飞跃”的提法，在农村政策研究领域中成了一个有争议的话题。薄一波曾经屡次要求在中央关于农业与农村工作的文件中写进去邓小平这个提法，但这与多年来中央已经在政策文件上明确过的提法不吻合。自从80年代以来的农村工作文件一直强调，家庭承包土地没有改变集体所有制，分户经营也仍然是集体经济这种农村公有制的一种实现形式，是集体经济的“统分结合、双层经营”。因此，现在写人正式出版的邓小平选集关于“两个飞

① 理论界关于集体化的成败得失问题长期存在争论，至今莫衷一是。本书对集体化问题的分析是本人自1988年发表“危机论(参见《新华文摘》1988年12月号)”以来10年研究的成果，但仍只是一家之言。

跃”的提法，经过了颇具匠心的文字加工：把“规模经营十集体经济＝第二次飞跃”改造为“规模经营十科技进步＝集体经济的第二次飞跃”；在强调农民适应“科学种田、社会化生产”的前提作用和农业实现“规模经济”的同时，淡化了关于从农户家庭经营向社会主义农村集体经济再飞跃的意思。不过，文字修饰没有消除其实质上的根本差别，问题和争议依然存在。

2. **集体化的作用**

无论处于争论的哪一方，人们至少在一点上能够形成共识，那就是承认集体化时期农民对国家的贡献，这种贡献是集体化制度的结果。

本书的这一部分在第二章中分析了高度集体化对国家工业化的作用。指出：资本密集型的城市重工业没有外部市场，只能利用附着国家集权的人民公社作为组织载体推行工农产品剪刀差，从农业提取资本原始积累。我认为，国家在农村推进的集体化，本来是为中央政府实现工业化服务的。因此从国家工业化的角度看，农村的集体化制度确实是有效的。一方面它维持了农业主产品虽然缓慢，但仍然基本上是稳定的增长；另一方面，它也成功地解决了政府与分散的、剩余有限的小农之间交易费用过高的历史性难题，保证了国家大规模生产、大规模供给的工业产品，与亿万农民的农产品实现了交换（见图 8－1）。

我们对改革之前的农业产值增长与农业的物质技术投入做表，可以证明本书指出的论点：“一五”计划完成后，国家必须通过提高农民的组织化程度，来实现工农两大部类的交换。

农机、化肥和水利建设的投入增加，都表现出和农业产值的增长高度相关。三项相关分析中水利建设略低，但相关度也超过了90%。其中，有效灌溉面积增加得益于水利建设中有大量的农民义务劳动投入，这也应归于人民公社的组织化程度高，使国家在大型水利工程的建设上的动员能力强而建设成本低。此外，农机和化肥这种农用

工业品投入的增加对农业产值增加的相关度高达98%，尤其让人印象深刻。

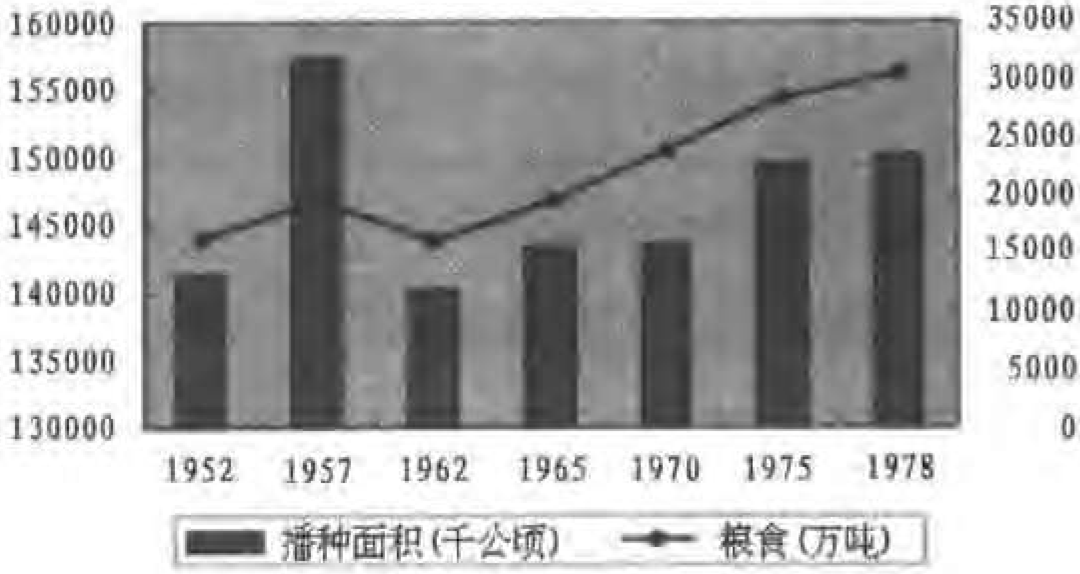


图8-1 1952-1978年我国的粮食总产量与总播种面积

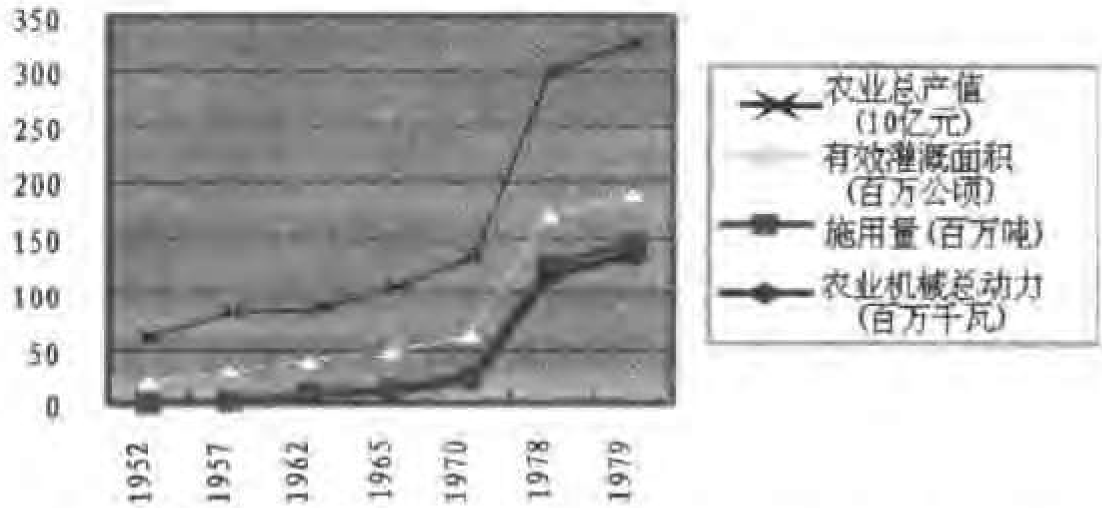


图8-2 集体化时期的农业产值增长与农业的物质技术投入

表 8-1

年　份	农业机械总动力（百万千瓦）	化肥施用量（百万吨）	有效灌溉面积（百万公顷）	农业总产值（10亿元）
1952	0.18	0.08	19.96	41.7
1957	1.21	0.37	27.34	53.67
1962	7.57	0.63	30.55	43.03
1965	10.99	1.94	33.06	58.96
1970	21.65	3.51	36.00	71.63
1978	117.5	8.84	44.97	128.87
1979	133.79	10.86	45.00	138.63
各项工业品投入与农业总产值的相关系数	0.9867	0.9928	0.9142	

数据表明，由于资源条件限制，水利建设造成的有效灌溉面积增加是逐步的、稳定的，28 年间只翻了一番多。相对而言，1952～1957 年农业机械总动力增加 6～7 倍，与传统农业相比，由于基数太低，这种增长可以说是从无到有；但 1957 年实现高度集体化之后，到 1979 年的农机增长是 110 倍，同期其他农业生产要素的显著变化是劳动力大量增加[①] 而土地有所减少（播种面积 1957 年是 15.72 亿亩，1979 年下降为 14.84 亿亩）。按照一般市场条件下的经济规律，恰恰应该是劳动替代资本和技术等现代要素。但是在国家计划强制性地统一安排下，连贫困山区也必须大上农机。1995 年我去贵州的湄潭县试验区调查，在一个山区乡镇的院子里看到 3 台锈成废铁的履带式拖拉机。当地干部说，这些农机根本不适合山区农业，从上级发下来到现在就没有开动过。

① 其间，除了农村人口大量增长所带来的劳动力增加之外，1960 年以后 3 次上山下乡也给农村带来了 6000 万劳动力的机械增长。

集体化时期农业投入调查资料：

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村会计王永安(54岁，任会计20多年)：在我们村，集体化只是个形式变化。农民自发地搞单干。其原因，一是由于连年单产上不去，人口却迅速增加，全村80%的人只有半年的口粮；二是长期以来生产工具、技术无大改变，本地区田块小，居住分散，发展不了农业机械化，也不适合集体搞生产。

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学(原宵基湾生产队队长)：我记得对上级推广的良种，大家开始不愿意接受，我本人也不愿接受。只是后来亲眼看到有人使用改良品种获得丰收，我们也就接受了。化肥也是同样道理，开始大家不愿用，后来看到化肥的确起作用，才开始用。

农业机械总动力出现这种上百倍的增长，只能是国家在集体化的组织制度之上，对工业品进行计划分配使然。也恰恰是这种逆市场经济规律而动的计划分配，国家才有可能短时间、高速度地完成工业化的资本积累。

二、关于集体经济的问题

如前所述：农业外部的制度条件和集体经济组织内部的分配机制问题，是集体化时期的农民收入低下与农村经济发展缓慢的主要原因。

1. 现象形态的矛盾

在人地关系高度紧张的国情矛盾制约造成劳动力无限供给条件下，传统小农经济不断追加劳动投入的内在本质特征是不可能根本改变的。因此，在计划体制约束下的农村集体经济发展过程中事实上出现了矛盾着的两个现象：

一是随着国家工业化发展，工业品产出的不断增加，必然要求农

业不断增加物质技术投入;但农产品价格在国家垄断经营的统购统销制度下维持不变,过剩的劳动力在城乡对立的二元结构制约下也不能转移。于是,农业生产的成本必然逐渐增加。

另一方面,国家在集体化时期也得靠限制非农就业、迫使小农继续不计代价地以劳动对资本和其他要素的替代,来维持农业生产的稳定,然而,由于农业外部的制度条件和集体经济组织内部的分配机制问题,人民公社建立以后全国农村社队长期而普遍出现了"出工不出力"的现象,导致工分虚增而有效劳动投人下降。

结果是:包括林牧渔业在内的大农业生产尽管并不像今天人们所说的"长期徘徊",至少也是增长缓慢,无论增加多少物质技术投入,种植业主产品的产量增加却几乎完全与人口增长同步,有限的粮食产量增加,被消化在无限的人口增加之中。更主要的是农民收入长期低下,随人普遍贫困。由于农村经济难以发展,拖住了国民经济增长的步伐。

2. 关于集体经济问题的理论研究

国内对于集体经济的研究,过去大多在马克思列宁主义理论的基础上,集中讨论了合作社的联合对于小农经济向社会主义大生产过渡的作用,及其内部制度安排的合理性。长期以来,由于受斯大林主义影响,过去的研究基本上是在"合作化=集体化=社会主义"的意识形态框架内讨论问题。

改革开放以后情况则发生很大变化,但人们在批评集体经济弊病时又"倒出脏水,泼掉孩子",对过去的研究、连同任何肯定当年集体经济作用的观点,往往都被视为保守或者"左派"。其实这就如同当年反对"单干风"的情况一样,今天的人们借口农民"谈合色变"而对集体经济的功过是非"三缄其口"。

本书无意涉及那些从意识形态角度讨论问题的观点,单纯从经济学的研究看,比较有影响的是黄宗智的"过密化"和林毅夫的"监督成本"分析。

黄宗智在研究长江三角洲的小农家庭与乡村发展时，认为造成农业有增长而无发展的根源不是集体制本身，而是农业的“过密化”。亦即在生存压力和劳力多余情况下，集体单位不断地投入劳力，尽可能地增加产量而无视社员的实际收入，直到其边际产品等于零。他注意到，“集体单位犹如大家庭，不能解雇其过剩劳力”，“不容忍部分人失业，哪怕这意味着对其他劳动力更有效地使用”。这种农业“过密化”的分析与本书的分析基本上一致。

林毅夫则把生产者合作社作为完全市场条件下的企业，在进行微观研究中指出，集体经济不成功的主要原因是其组织内部为了激励劳动者投入劳动而进行监督的成本太高。他认为，“一个劳动者增加有效劳动投入量，既不会增加他的当前收入，也不会增加他未来的预期收入，这样他是不会有劳动积极性的，除非有人监督他”，并且，“增加劳动监督的准确程度，可以提高工人的劳动积极性”，但是另一方面，“劳动监督是需要成本的，监督成本的增加量，往往比准确程度的增加量快得多”。因此，“如果监督成本的增加大于收入的增加”，那么，“最佳的监督程度可能就是不监督。在不能解散合作企业的前提下，计大概工，干多干少一个样，也可能就是为实现企业目标的一个理性选择”①。

后来，杜润生为了从理论上证明农业集体化不能成功其必然存在的内部机制问题，组织了包括林毅夫在内的课题组，专门派人收集20世纪六七十年代的生产队台账，力图在数据上支持合作社监督成本高的理论假设。尽管这个假设至今仍然没有被验证，但它在当前的政策理论研究中常常被当作分析问题的出发点，已经约定俗成地被人们接受为解释集体经济制度内部运行机制的重要前提。

---

① 林毅夫“资源配置与激励机制”，《改革思考录》第296页，国务院农村发展研究中心试验区办公室编，中国卓越出版公司1990年第1版。

第二节　农村集体化时期的台账分析

一、资料的收集与整理

我们曾经在1995年收集到了河北的一个大队、广东和贵州各一个小队的台账资料。本书介绍我们对这些资料的整理和分析，揭示集体化时期的农村基层的制度问题。

1. 资料收集

由于农村账目资料保存条件差，今天的研究人员很难有集体化时期的社队台账作为分析当年制度运行情况的依据。尽管我们的工作可能也比较粗糙，但毕竟认真地做了一次：1995年，本人利用当时分工负责国家农村改革试验区办公室的调研、监测等科研业务的条件，承担了农业部1995年软科学重点课题“中国农业基本经营制度研究”。按照课题设计，请当年分布在全国18个省市自治区100多个市县的试验区工作人员协助，就地寻找农业集体化时期基层台账资料。

我们的要求是，账目必须连续5年以上。这是十分困难的。在各地干部的帮助下，课题组对找到的资料进行筛选，然后在所选的典型村——广东省南海市沙涌管理区和河北省玉田县林南仓镇十一村共整理了60年代、70年代农业集体化时期的几十本账目。其内容主要有生产队分户账，年终决算表、社员往来账、固定资产登记簿、现金账。不过，广东的记账符号与常见的阿拉伯字符完全不同，有待安排专人整理。玉田的账目保存完好，我们只能主要以玉田1969～1973年的17本台账做分析依据。

此外，我们还在贵州省湄潭县湄江镇高山村胥基湾生产队找到了1973～1978年的年终分配表，但没有找到其他账目，由于它满足

了5年连续账目的条件,我们也以此表作为分析的依据。

2. 资料整理说明

按照课题要求,我们对搜集到的资料进行了不同程度的整理。由于玉田的财产登记簿仅有1969年时的情况,为了掌握所要分析的典型村的集体财产变动情况,我们在1969年固定资产的基础上,根据公积金以及生产费账目中固定资产的购买和处置情况,进行逐笔处理,计算出了1970~1973年各年的固定资产的应有数量。

在整理过程中,我们又发现典型村1974年分队以前的资产总额与整理出的数目有较大的差异,对此,我们根据当时的情况,把差额作为未记账的损失数,并平均分摊到各年中去,即得出了1969~1975年固定资产的变动表(见书后附录三的附表)。又根据生产队分户账中的生产费账户、管理费账户、副业收支账户、柳编收支、园艺收支等账户,通过估值计算出了1969~1973年分月的流动资金在各业生产中的占用额,同时又根据实物账计算出各年的粮食结存数,加总后便得到1969~1973年分月的流动资产的变动情况。并且根据账目上的存贷情况,计算出该村自有流动资产的增减变动情况。以此和固定资产变动表相互对照,分析当时集体财产的增减变动(见书后附录三的附表),而后根据1969~1973年的年终决算表整理出收入分配表(1969~1973年)。为了比较工分差距和分配差距之间的关系及变动情况,根据年终分配表通过逐户的比较,整理出高、低工分户之间的对比关系(见书后附录三的附表)。

为了分析国家、集体、个人三者之间的对比关系,又根据决算表整理出1969~1973年收入、提留、税金与社员分配之间的变动关系表。最后,为了分析农业生产的投入与产出的关系,我们把整个账目中与农业生产有关的开支分为13项,即新增水利、水利设施的日常维护、电费及电力设备、农机的购置、农机日常维持费、农具役畜的购置,其他固定资产的增加、生产维持费、化肥与农药费用、种子与技术投入费、经营性管理开支、行政性管理费开支和福利保障费(该项本

与农业生产无关，但在原台账中都列入了生产费或管理费中，所以，我们只能把这一项也列上（具体见书后附录三的附表）。

而湄潭县湄江镇高山村宵基湾生产队的台账资料很少，从对集体化时期当事人的访问调查中了解到，由于地处贫穷山区，耕地分布散落细碎，不利于现代要素投入，该队在集体化时期几乎没有水利、电力、农机等方面的投入，所以我们整理出《收入构成表》、《实际分配比较表》、《收入分配比较表》、《粮食决算表》、《产出分配比较表》（见书后附录三的附表），将分析重点放在分配关系的变动上。

二、生产费用账户和劳动力投入

1. 生产费用上升的主要原因是农用工业品开支增加

我们对照《湄潭县高山村宵基湾生产队 1973～1978 年分配比较表》，以及《玉田县林南仓乡十一村的投入结构表》，可以发现尽管这是两个地理和规模都不同的村，调查期也不同，但其生产费用都有上升趋势，而且主要原因都是农用工业品开支增加。

集体化时期农业投入调查资料：

贵州省湄潭县湄江镇高山行政村甘治学（原宵基湾生产队队长）：1970 年时生产队有 60 人左右，人均田 2 分，土（旱）地 7.8 分，另外人均自留地 1.8 分，合起来人均 1 亩多地。当时所有的田土都无法灌溉，只能靠天吃饭。队里也没有什么集体财产，只有 6 头牛，按当时的价格，每头牛值 280 元钱，另外还有一些十分简单的农机具，主要是耕、播畜力农具，其他则没有什么了。当时队里还有一个碾房。每年向队里交五六百元。

种杂交水稻和普遍使用化肥是 1975～1976 年，当时化肥是按计划给的，量不多，不像现在这样，施这么多肥。

但从账目上看，这个典型的南方山区传统稻作区的农用工业品

投入仍然明显增加:霄基湾生产队 1973 年总费用为 303.05 元,而到 1974 年即剧增到 826.80 元,比 1973 年高出一倍多。据当地干部介绍,按照上级的要求和分配计划,1974 年开始使用化肥,这是使生产费上升的主要原因。此后,1975～1978 年期间霄基湾生产队的生产费则一直徘徊在 600～800 元之间。

玉田 1969 年生产费累计为 12839.15 元,管理费累计为 1711.52 元,而 1970 年的生产费即为 18057.17 元,比 1969 年增加了 40.6%,而管理费达 2066.90 元,比上年增加 20.7%,1971 年生产费累计则达 20979.35 元,管理费降为 1314.45 元,变动幅度分别为 16.2% 和 36.4%。1971～1973 年,生产费累计仍高达 20339.02 元和 18078.68 元,管理费则继续下降,分别降为 1142.75 元和 894.68 元。从总的趋势来看,生产的费用还是有递增趋势的。再从各个账户整理出的投入结构表来看,水利设施的日常维持费、农机日常维持费和生产维持费都有逐年增加的趋势(见书后附录三附表 H1 投入结构表)。

从玉田的账目来看,生产费剧增的其他原因如下:

第一是因为账目的处理方法,1969 年的生产费原数为 18908.11 元,但其中 6107.14 元被转入下一年,所以使 1969 年生产费比实际要少,而转入的 6107.14 元并未使 1970 年的生产费虚增,原因是在 1970 年的生产费账目中用 1969 年的粮食折款 6068.96 元,冲减了转入的生产费。

第二是由于 1971 年左右大队获得一笔占地款,从而使开支有所增加,大队干部把许多非生产费开支列入生产费中,这也是管理费减少的一个原因。

从玉田典型村固定资产变动表(见书后附录三附表 H3)来看,固定资产有上升趋势,由 1969 年的 13107.21 元,上升到 1972 年的 18919.70 元,增加了 44.3%,但 1973 年则略有下降,为 16201.67 元。固定资产增加的原因,第一是水利设施的建设,在账目中我们查到每年都有打井专设账户。第二是农机的购置也大幅度增加,1971 年农

机购置费达3326.81元。第三是农具、役畜的购置费用也大大增加，由1969年的2126.90元，增加到1971年的7475元，所以，固定资产总额迅速增加。

从1972年以后，由于大队收支状况不佳，导致各项购置费用减少，从而使固定资产投资总额出现了下降。由投入结构表可以看到，1972年，水利设备、农机、农具及役畜的投资分别由1971年的2380.48元、3326.81元和7475元下降为1009.08元、1464.25元和156.30元。1973年上述三项费用仍然有下降趋势。从这些账目整理中我们得出的认识是，在土地不可能增加，劳动力不可能减少的条件下，生产费中农用工业品开支的增加必然使农业成本上升。

2. 流动资金增加主要在于副业占用资金增多

从玉田典型村的流动资金变动表(见附表H2)来看，流动资金也呈上升趋势，流动资金合计月均数由1969年的9094.66元增加到1973年的30446.89元，增加了235%，年均递增达27.3%。增加的主要项目是生产占用额的增加，由1969年的7047.96元增加到1973年的25770.11元，增长了256.6%。其中，工副业生产的占用额增加较多，其次是应收款数额的增加，1969年大队没有应收款，1973年则达到3000～4000元左右，所以根本原因在于副业占用资金增多。

从原账户中也可以看出，1971年左右办的安瓿瓶厂，虽然购进了大量原料，但却没有收益，使大量资金沉淀。在访谈中了解到，由于所办副业的产品销不出去，或销出去收不回款，造成流动资金占用急剧增加。这在一定程度(也是1972年、1973年左右)是生产投入有所下降的原因之一。

从该表中还可以看到，集体的自有流动资产也在逐渐增加，特别是1971年的流动资产比1970年增加了12131.72元，这是源于1971年初煤矿修铁路占地补偿款。这笔款成为集体经济组工副业的初始资本。

3. 劳动力投入的分析

在《湄潭县高山村胄基湾生产队1973～1978年分配比较表》(见附表G1)和《玉田县十一村分配比较表》(见附表H4)中可以看到:随着人口的增加,劳动力投入增加;劳动日总数增加,人均劳动日也是迅速增加的。

胄基湾生产队的人均劳动日由1973年的107.2天增加到1978年的147.9天,增加了38%。而玉田县十一村的人均劳动日数由1969年的60.70天上升到1973年的137.96天,更增加了127%。经过访谈调查了解到主要有以下几个原因:

(1)由于评分困难,造成工分只升不降。玉田封顶分由8分增到10分,湄潭则不得不以每天10分改为20分封顶,所以工分总额逐渐升高;

(2)玉田为了激励社员养猪,把按厩肥给工分改为每月对猪称一次体重,按重量给分,从而增加了养猪的工分。在访谈中了解到,一头猪全年所得工分可以抵上半个劳动力;

(3)玉田十一村合队后,大队管理混乱,记分的专业组长文化水平较低,使某些社员乘机改写工分,使工分虚增,同时还经常出现"窝工"现象,这也造成人均劳动日的增加;

(4)由于搞副业的社员都按最高工分记入年终分配,所以人均工分增加许多。

三、收入与分配变动分析

1. 收入变动

从两个典型村的收入情况来看,都有一个增长和下降的波动过程。

湄潭的胄基湾生产队最高收入年份为1974年,最低年份为1973年,分别为3684.45元和2382.59元。从收入构成上看(见表8－2),农业比重越大,其收入越低。

表 8－2　湄潭县高山大队雷基湾生产队 1973～1978 年收入构成表

年份	总收入（元）	农业 绝对额（元）	收入 比重（%）	副业及其他收入 绝对额（元）	比重（%）
1973	2382.59	2382.59	100	0	0
1974	3684.45	2589.30	70.3	1095.15	29.7
1975	2606.99	2302.71	88.3	304.28	11.7
1976	3085.37	2963.42	96.1	121.45	3.9
1977	3282.30	3065.02	93.4	217.28	6.6
1978	2992.88	2952.88	98.7	40	1.3

资料来源：根据湄潭县雷基湾生产队的年终决算表整理而得。

这反映了只有当生产队搞副业时，收入才有提高的可能。当然从附表来看，农业收入也有增长的趋势，但比较缓慢，而且相当不稳定，这反映出该队的生产状况是靠天吃饭，生产条件比较落后。

从玉田县十一村的收入来看，则是先上升后下降（见表 8－3）。

表 8－3　玉田县林南仓公社十一大队收入构成表

	1969 年	1970 年	1971 年	1972 年
总收入（元）	64372.30	70084.06	85824.09	73660.60
农业收入（元）	55423.07	53137.06	59108.68	56117.11
农业收入所占比重%	86.09	75.82	68.87	76.18
副业收入（元）	8716.65	15239.30	26715.41	10670.56
副业收入所占比重%	13.54	21.74	31.31	14.49

其中，农业收入是比较稳定的，这反映了十一村的生产条件比较好。但其收入的增长主要也是靠副业，当副业增长较快时，则总收入就增加。否则，总收入则停滞或下降。说明在人多地少的平原，必须依靠非农业生产才能使经济收入有显著增长。

从粮食总产量和人均产量的变动情况来看，两个典型村集体经

济的粮食总产量和人均粮食产量都没有明显的增长趋势，但湄潭霄基湾生产队的生产波动较大，上下波动幅度达41.6%，反映了该生产队由于靠天吃饭，产出随年景的好坏而变动，而玉田十一村粮食产量和人均粮食产量上下波动幅度不超过20%，反映该队由于生产条件好，产出受年景的影响较小。尽管两者的条件一好一坏，农业生产的总趋势却都是停滞不前的，验证了集体化时期农业上不去的主要原因不在于生产条件的好坏。

2. 国家、集体、个人三者的分配关系

湄潭县霄基湾生产队总收人增加速度快于纯收人，表明农业的产值增加并没有带来农民的收人的同步增加。其中社员分配占集体纯收人的比重有逐渐缩小的趋势，而国家税金所占份额基本没有变动，集体提留所占份额有逐步增大的趋势(见表8-4)。

表8-4　　1973~1978年湄潭县霄基湾生产队收入分配表　　单位：元

年　份	1973	1974	1975	1976	1977	1978
总收入	2382.59	3684.45	2606.99	3085.37	3282.30	2952.88
纯收入	2079.44	2857.65	1992.82	2264.77	2619.44	2276.03
税金金额	265.15	265.15	265.15	278.88	278.88	271.49
税金所占比重%	12.75	9.28	13.31	12.31	10.65	11.93
集体提留金额	91.88	530.78	368.31	443.59	676.30	474.17
提留所占比重%	4.40	18.57	18.48	19.59	25.82	20.83
社员分配金额	1722.46	2061.72	1359.36	1542.30	1684.26	1530.37
分配所占比重%	82.83	72.15	68.21	68.10	63.53	67.24

社员分配占总收入的比重同样也有缩小的趋势，这是由于集体提留和生产总费用增加所造成的。从访谈得知，该生产队集体没有积累，所有的集体提留都是为了维持简单再生产，因此也可以看作是生产费用。所以本分配比较表说明，**由于生产费用的增大，导致社员分配占的比例日趋缩小。**

表 8-5　　1969～1972 年玉田县十一村的收入分配表　　单位:元

年份	1969	1970	1971	1972
总收入	64372.30	70084.05	85824.09	73660.60
纯收入	49859.81	49959.98	63269.69	51303.19
税金金额	2496.88	2143.28	2306.72	2275.31
税金所占比重%	5.00	4.29	3.65	4.44
集体提留金额	8368.40	5600.63	7724.00	6069.31
提留所占比重%	16.78	11.21	12.21	11.83
社员分配金额	38994.53	42216.07	52329.07	42958.57
分配所占比重%	78.21	84.50	82.71	83.78

从玉田县十一村的收入分配情况看,**总收入增加速度也明显地快于纯收入,同样表明,农业的产值增加并没有带来农民的收入的同步增加**。另一方面,随着收入的增加,税金所占比重减少,而社员分配所占份额逐渐增大,集体提留比例则有下降的趋势。其中社员分配最多的年份与卖地得款有关。对照访谈材料可知,在当时体制下,虽然公社具有名义上的控制分配权,但实际上各个村集体是多得多分,这本来应成为一种促进生产的激励因素。看来对于玉田这个村集体而言,生产徘徊不前的原因还在于集体组织内部的管理和分配、或者是其内部的运行机制方面的不合理。

3. 分配变动分析

从劳动力日值以及社员人均分配额来看(见书后附录三附表G3,H5),两个典型村都有一个下降的趋势。

湄潭县青基湾生产队的劳动日值和人均分配额分别从 1973 年的 0.278 元/日和 30.22 元/人,下降到 1978 年的 0.152 元/日和 22.51 元/人;而玉田县十一村的劳动日值和人均分配额分别从 1969 年的 0.74 元/日和 68.41 元/人下降到 0.412 元/日和 56.84 元/人。

劳动日值下降的主要原因是劳动日总数的增加,而人均分配额的下降则是因为人口的增加和生产的停滞不前。这种趋势使大多数

的社员对集体丧失了信心，这对于人民公社体制的解体具有极大的影响力。

而且，从现金分配来看，湄潭县胥基湾生产队的人均现金分配只有1974年和1975年为正数，其余4年皆为负数。玉田县十一村的现金分配则从1969年的5.77元/人增加到1971年的26.93元/人，尔后下降到1973年的4.92元/人。波动幅度大的主要原因是用占地款办副业的收人变化。

1973~1978年胥基湾生产队的补款户由8户增到9户，而十一村的补款户由49户变为51户，基本上变化不大。

从劳动日分粮来看，胥基湾生产队由0.78斤降到0.4斤，这对农民的劳动积极性有很大的影响，这一点在访谈中也得到了证实。而从人均分粮来看（见附表H4，G2），两个典型村都有所下降。胥基湾从人均分粮279.8斤（1973年）下降到198斤（1978年），十一村从1969年的464.87斤下降到1973年的366.66斤，这表明在农业产出低水平徘徊的情况下，人口增加的压力使人均分粮下降，农民维持生存的条件进一步恶化。

4. 农户分配差距

从农户之间的比较来看，**高低工分户之间的差距越来越小。**

我们从胥基湾生产队1973~1978年实际分配比较表来看（见附表G4），最高工分户的人均工分在1979年为最低工分户的2.1倍，而所分粮食数则为最低工分的1.22倍，1978年最高工分户的人均工分为最低工分户的2.5倍，而所分粮却为1.19倍。

玉田县十一村的分配比较表更明显。1969年最高工分户的人均工分比最低工分户高2472.55分，所分粮食多272.55斤，人均分款比最低工分户高158.32元。而到1973年人均工分高出3137.80分，人均分粮的差距却下降为167斤，人均分款差距为102.94元（见附表H4）。这说明工分越来越背离劳动价值。

工分虚增和分值实降，反映了集体化时期收益分配中日趋严重

的平均倾向。

四、投入产出关系分析

为了更清晰地表明生产的投入与产出的关系，我们通过回归分析加以验证，即根据书后附录三附表中分列投入的各项费用，对农业收入进行回归分析。但由于所搜集的数据太少，我们只能进行单项回归：

$$Y = a + bVi + \sum i$$

其中：Y＝农业产出

Vi＝单项投入

$\sum i$＝剩余变差

从总费用与农业收入的相关性来看，其相关系数 R 仅为 0.31138，F 系数 0.32210，而 F0.05(1,3)＝10.1，显然无论是相关系数还是 F 检验都表明投入与产出没有显著的相关性。[①]

我们又利用各项费用(见投入结构附表)和农业收入进行逐一单项回归分析，只有新增水利建设费和其他固定资产投入和农业收入显示出相关性，即使是这种相关性，其 F 检验也是通不过的；而其他各项投入和农业收入本身都不具有相关关系(具体结果可参见附录结果)。

这个结果与全国的统计数据所表现的物质技术投入与农业总产值都高度相关不矛盾。因为这里是对具体的农业微观经济主体做台账统计分析，所使用的指标是农业纯收入，相比而言数据是更真实的。这说明，**其他要素投入增加使生产费用徒然增大，实际上是资本替代了本来过剩的劳动力。这只能导致社员生产积极性的降低，而不会使农业产出有大幅度的上升。在国家通过集体化为工业进行积**

① 相关分析结果见我于 1996 年完成的课题报告。该项目是农业部软科学基金资助的重点课题，全部资料存于农业部法规司软科学办公室。

累的制度环境约束下，农民得到的农业剩余太少，因此，生产的主要目的并不是为了增加收入，而是为了维持生活。

五、工副业发展分析

玉田5年的台账数据(见附表H7)显示出队办工副业经历了一个大起大落的发展过程。

1.从收入上看起落比较明显。该村工副业收入1969年为8716.65元，到1971年仅2年即“翻两番”，达到26715.41元；而后又一下退回到10447.95元。

进一步分析其构成则可看到，工副业收入波动的原因并不主要是上级政策变化造成的。有些传统的技术性副业项目一直比较稳定，如柳编、缝纫和泥瓦工匠。波动较大的项目是：运输业收入1969～1970年只有很少一点(部分记在副业收支账户中)，先是1971年暴增到7955.15元，后是1973年陡降到2584.90元；劳务收入更是暴涨暴落(1969～1970年合并在副业收支账户中)。1971年为14165.82元，到1973年仅有1127.23元，这种异常的主要原因是附近林南仓煤矿1970年的动工兴建和1972年左右的完工。这给该村运输业和劳务输出带来明显增加收入的机会。

2.从表H7我们还可以看到，大队统一核算之初，煤矿、铁路占地款成了队办工业发展的启动资金，工厂式的工业显然不同以往作坊式的副业，由于农村队办工业完全游离于国家工业体系计划之外，因此后续投资、产品销售都是一个村无法解决的。

数据表明，新上的安瓿瓶厂，与之相关的付采组以及大队核算以后建的养猪场每年都占用大量资金，1971年安瓿瓶厂占用资金10792.50元，而1973年则达到14189.21元，同年养猪业和付采组的资金占用分别达到5057.05元和5258.06元，三项合计占用资金达24504.32元，在一定程度上影响了农业正常的再生产投人。结合访谈中社员对合并大队以后干部在发展工副业决策上和开支上随意性

的不满，可以认为工副业发展必要的成规模资金投入和经营风险造成的损失，是十一村这个长期以农业为主的集体经济组织无力承受的，这也是大队核算解体的一个原因。

六、初步认识

以上各方面情况表明，在 1970～1978 年这段时期内，由于宏观政策影响和集体组织内部管理体制和激励机制的缺陷，造成了农业生产徘徊不前，人均收入略呈下降的局面。又由于人均收入的下降事实上进一步导致平均倾向，而平均倾向反过来影响社员劳动积极性，从而又使收入进一步降低，这种恶性循环，导致农民对于集体经济的失望。可以说，恰恰是集体经济运行本身的低效益，已经威胁到农民的低水平生存的需求，才为人民公社的解体奠定了群众性的广泛基础。

第三节　对农村集体化问题的访谈调查

一、调查简介

1. 对农村集体化问题进行访谈调查的主要目的，是对改革开放前农业高度集体化（人民公社化）时期各类当事人的财产权益、生产经营和收益分配等涉及基本制度问题的行为进行“白描”，并用这些素材作为研究集体化解体原因的分析依据。

本节主要内容是在对原河北省玉田县林南仓公社十一大队（现为林南仓镇十一村，简称 H）、原贵州省湄潭县高山村大队胷基湾生产队（现为湄江镇高山村胷基湾村民组，简称 G）和原广东省南海县沙涌大队及下亨生产队（现为南海市里水镇沙涌管理区，简称 N）的

前社队干部和社员群众进行访问座谈的基础上[①]，结合其他资料所做的归纳、提炼和对比分析。

2. 报告中提出的以事实材料为依据的感性认识如下：

(1)集体化时期，我国农村人地关系高度紧张，始终是制约农业劳动生产率提高和农业生产总体环境改善的最主要约束条件。因此，外部组织形式变化(生产队、大队、小社、大社)并不意味着“规模经营”的实现；也不因之产生高于小农分户经营的规模效益。

(2)相对于传统农业而言是进步的现代要素(机械、化肥、水利、良种和耕作技术)投人，对于粮食产量的增加当然有不可忽视的作用；但同期的农业成本也大幅度增加了。而这种现代物质技术要素增加应该带来的效益，却被在生产力总体水平过低的条件下起主导作用的劳动力要素投人的低效益所抵消。

(3)影响劳动力要素投入(社员生产积极性)的最主要原因，是国家提取积累之后可供分配的剩余少到仅可维持社员生存，因此导致按人口分配，即所谓“平均机制导致的分配不合理”，这是人民公社解体的内在原因。至于农业生产过程的监督费用和管理成本太高的判断，在调查中未得到验证。

3. 访谈调查中被访者的表述，固然是本报告提炼观点的依据，但涉及各年份生产、分配等方面的数据，应以上节的台账分析报告所列数据为准。从目前对材料的把握看，台账分析确与访谈调查所产生的认识基本一致，完全可以互为参照，相得益彰。

① H为河北玉田访谈个案。其中，H1为现任玉田县林南仓镇经管站会计，原是十一村大队会计崔柏申的访谈记录。H2为曾任十一村民兵连长，1978~1991年任大队书记的周永兴的访谈记录。G为贵州湄潭访谈个案。N为广东南海访谈个案。其中，N1为原沙涌大队专职大队长冯润登的访谈记录。N2为对原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然的访谈记录。访谈对象情况详见附录二。

二、农业生产发展

1. 三地经济地理差异明显。玉田地处黄河以北冀东大平原，作物以小麦、玉米为主；湄潭地处长江以南黔北丘陵，作物以水稻、油菜为主；南海则是典型的珠江三角洲鱼米之乡。然而，农业生产发展在人民公社时期的干部社员看来却有两个共同之处：一是都认为除1960年前后那次大幅度减产外，生产一直比较稳定，产量变动不大；二是都认为农业产出大致能够维持农民的生存需要，至少可以保住“忙时吃干，闲时吃稀”的最低水平。

集体化问题调查资料：

1958～1978年间，本村的粮食产量一直比较稳定，没有特别高的年份。还是1978年左右高一些。但人均分粮则是1962、1963年比较多，当时人少地多，加上私分瞒产，交的公粮和提留都比较少，所以分的较多。（H2）

大包干之前1973～1977年，高山村下设9个生产队，大多数经济水平与60年代没多大区别，十几年没有太大发展，分配水平全村基本差不多。（G1）

1960～1965年这段时间，粮食产量增长的确比较快，因为1959年是大减产。但1966年以后，由于评政治工分，扰乱了人心，粮食生产一直徘徊不前。直到1974年，由于推广杂交水稻和化肥的使用，产量才有所提高，但幅度不大。（G2）

1965年左右只能使人不挨饿，还是吃不饱，其他生产队也基本如此，能不挨饿就行了。（G2）

我们这里1975年或1976年有一次大旱对产量影响较大，再就是1970年左右，割资本主义尾巴，又不准开荒，所以粮食总产量上不去，而人口却不断增加，因此人均粮食产量一直不能提高。（G2）

高级社以后，农民的生活不算富裕。但过紧日子，维持生存还是可能的。即使是三年困难时期，下亨村也没出现因无啥可吃而饿死人的现象。只有2~3名村民因吃“双蒸饭”而得水肿病死去。(N2)

70年代生产基本稳定。年景好一点，产量高一些；年景差一点，产量相应低一些。1972、1975年两年干旱，1977年水灾对粮食产量影响较大。其他因素：1973~1974年，有的领导盲目推广不适合当地生长的良种（个别社队），造成人为减产。

政治上的运动对本县农业生产影响不大，20世纪70年代这种稳定的原因：

(1)1959年饥荒的教训始终提醒人们“民以食为天”，但是一旦达到“能吃饱”的目标，人们的生产积极性也就不再提高了。

(2)当时的县委领导稳扎稳打，不愿出政治风头，以稳定当时的生产关系，保证农民最基本的生活需要为指导思想。即使这一点也不是完全能够做到，1977年5月8日下乡曾经看到一村23户人家，12户吃野菜，度不过春荒。

(3)当时的领导干部也很苦，工资不高，还要亲自下去催收催种，所以我们不赞同搞左的一套。(G2)

2. 人民公社时期大面积集中土地统一种植，表面上为新的技术要素投入提供了最好基础，对农业理应产生巨大的影响。多数被访者认为化肥施用量增加和良种的采用对粮食单产的提高有促进作用。此外，玉田由于地处平原，适宜发展灌溉农业，也适于使用农业机械，因此，在人民公社时期的很多年份都有水利和农机、农电投入（详见台账分析报告）。但从社员反映看，投入产出并不合理，**相对于传统农业而言本应有明显革命意义的新的物质技术要素投入，在外部缺乏市场环境，内部缺乏具有主观能动作用的劳动力要素的积极**

参与的制约下，并不能产生显著效益，在人口增长的作用下，人均粮食占有量一定幅度的增加，只是使农民消费仍然在维持生存的范围内发生并不明显的变化。除原队干部对技术要素投入的作用有积极评价外，多数社员未谈及水、电、农机投入对生产和生活的影响。

集体化问题调查资料：

1975～1977年左右，粮食产量有小幅度的增加，主要原因是耕种方式的变革，原来在麦子中套种玉米，而后来改成了平垅玉米，使玉米单产提高了。小麦品种、玉米品种的改进也促使粮食产量有所提高，同时化肥的增加对总产量也有影响。(H2)

当时我当书记，90%的地变成了水浇田，打井由本村出工，每打一口井国家给1200元钱，配电、配柴油机都是自己出钱，这样三四年之内打了24口井。(H6)

上级推广良种，开始连我本人也不愿接受。只是看到有人使用改良品种获得丰收，我们也就接受了，化肥也是同样道理。种杂交水稻和普遍使用化肥是1975～1976年，但当时化肥是按计划给的，量不多。(G2)

社员出工不出力，不好好干活，当时有句顺口溜"头前茵(浇地)，后边干，茵完三根往家颠"，说的就是社员不认真干活；茵(浇)氨水时(施用化肥)，有的不兑水就直接浇，刚浇完苗就烧死了，也有的不兑氨水，就浇水。社员捣乱的也多，干活时，出工的都走了，捣乱的还在家吃饭呢。(H6)

公社强迫搞机播，而我们村搞机播不划算，劳力多，又没有多少活，用人工比较划算，但又不敢违背公社的指示；所以大队的管理还受公社各种各样的管理。(H3)

1970～1978年之间粮食产量大体持平，1976～1977年开始施用化肥和推广杂交苞谷，使粮食产量有所提高，如苞谷亩产200～300斤，而杂交苞谷达500～600斤。(G2)

3. 从个案分析得出的认识是，集体化的组织形式为统购农产品和统销农用工业品提供了一个被动的接受载体，这对于两大部类完成一个生产交换过程固然重要；**但是工业品投入看来很难使城市工业得到追加的回报。因为，农业“剩余”的有限增长，大部分被农村人口增长产生的新增消费需求吞没，并无不断向工业提供积累的可能。**不仅如此，公粮三定不变之后，农业剩余的分配比例也随农村消费份额不断增加而从量变到质变，发生不利于国家的根本变化（只有广东南海的个案反映公余粮上交数量不断增加）。

集体化问题调查资料：

当时公粮实行三定（大概是在1965年确定的），即定产、定等、定亩数。首先根据1962～1964年3年的产量确定一个平均数，然后再根据每个生产队的土地定级以及粮食的播种面积，确定应交的公粮数。一直没有变动过，后来只是增加了议购，以及根据国家核准的耕地占用数减免了一部分。

当时的分配计划都要报公社批准。形式上受到公社的控制，但实际上都不控制，多产多分，少产少吃。粮食基本够吃，当然也有几年不够吃的，如1959～1961年，以后那些年，每人平均400斤粮食，只有极少数户不够吃。（H2）

土改以后单干时，下亨村每年无偿上交公粮1.2万～1.4万斤（约合每亩60～70斤），初级社实行粮食统购，每年交公粮1万斤，余粮5万～6万斤；高级社时每年分别交1.4～1.5万斤和9万～10万斤（公社化以后）；1962～1968年每年分别交1.8万～2万斤和12万斤；1968～1978年，每年分别交2.2万斤和14万斤；1979～1981年，每年分别交2.65万斤和15万斤（约合每亩100斤公粮、700斤余粮）。（N2）

三、农村生产关系变化

(1)三县1960年大饥荒之前的生产关系变化大致相同：

土改——互助组——初级社，是农村经济的第一个“黄金时期”。农民对承认其私有产权的“人股合作(土地分红占37.5%～40%，加上股金分红总计约占总产出50%左右)”，持积极态度，此时，农业生产和农民生活水平有较快提高。

高级社——人民公社(大社)——大饥荒，这个阶段三县都是以原来的区为单位建立大公社，原乡改为管区，村改为大队，小社改为生产队。除了从小社向大社过渡这种组织形式和规模的外在变化不合理之外，关键是农民财产权益的无偿让渡所导致的劳动力要素低效投人，对生产力水平低下的农业生产以毁灭性打击。饥荒使湄潭人口减少30%；玉田13.76%(南海地处鱼米之乡，损失较小)。人口大幅度下降使人均资源占有量一次性大幅度提高，人地关系空前改善，人均粮食占有量随之提高。

(2)湄潭1960年以后有1/3的集体经济解体，农民事实上恢复了分户经营。1961～1962年上级派工作组纠正单干风，才又全面落实了队为基础的集体经济。此后直到1982年大包干，形式上没再发生变化，**但生产队内部在生产组织上已较多采用小段包工的方式。社员每天民主讨论评工记分，在生产队的管理和劳动监管上近乎“尽善尽美”**。而且，有时下工后社员们付出几个小时互相评分，并不需付出额外的管理费用。

集体化调整调查资料：

1960年开始调整，实行队为基础的三级所有(生产队、大队、公社)。按地域、人口多少把高级社时期集中的财产分给小队，实行四固定：固定土地、耕牛、人口、财产。农民自发地借机实行包产到户，生产有所恢复。(G6)

(3)具有典型北方旱作农业特征、位于冀东平原的玉田与地处西

南山区以稻作农业为主的湄潭有所不同。一是1960年以后没有出现单干风；二是人民公社政策调整时只把按区建大社改为按乡建小社，并且落实了三级所有。

此后，玉田曾在文化大革命中出现过较左的“穷过渡”，亦即大队核算（一层楼）的做法，我们调查的林南仓十一大队在1969～1974年就经历了一次很有分析价值的合并、分开的过程。

集体化体制调整调查资料：

1961年下了六十条，恢复三级所有，全县8个大公社变为20个小公社，财产形式上和以前差不多，这个体制一直延续到1983年大包干。在这其中还有一个变化，1975年由于学大寨，在“大批促大干”的运动中，上级要求条件成熟的三四个大队，取消生产队变成大队核算（一层楼）。（H1）

（4）玉田林南仓十一大队是较早实行大队核算（一层楼）的。4个生产队的分合过程，本应是财产权属关系变化的一件大事，但从被访者的反应看，财产的聚散不仅平淡无争议，而且对农业生产和社员积极性据说没造成影响。只是**合队时大队出钱给富队的社员，算是对他们劳动积累的一种赎买**。可谓其合也融融，其分也揖揖。按说在高级社和人民公社大社时期就是大队核算，已经有过教训；这次合队是再吃一个教训。

案例：“大队核算”与分队

文化大革命中的1969年搞合队，大队统一管理，社员搞“八不要”。那是先在西程府大队搞起来的，上级在清真寺召开大会，口号是“吃饭不要钱，干活不记工，出工不打钟……”，进行动员。我们村虽然也跟着搞了，但是明合暗分。因为村干部水平都不高，规模大了管不了，搞“八不要”搞出了很多问题。（H2）

公社党委曾多次找我们村干部，我们村还是没有推行“八不要”，但4个小队却合在一起，成了大队核算。开始还

可以,后来越搞越差,社员都要求分队。(H3)

真正搞起来的只是合作医疗,即"吃药不要钱"。只实行了两年就搞不下去了,因为群众都有意见。当时我们十一村有2个医生,他们给亲属开好药,而且每年医疗费好几千元钱,大队也承受不起。

八不要没学成,4个小队却给合到了一块,小队长变成了专业组长,只负责指派劳力干活,这种变化对生产没有多大影响。

1974年响应上级调动两个积极性的号召,实行小队核算,分队还算顺利。改为各小队核算后,生产也没有多大的变动。

1968年合队时,各队的财产都作价,财产多的由大队拿出一部分钱给予补偿,钱虽然比较少,还是分到了社员手中。而对于财产较少的生产队也没让交钱。土地是土改时按人均分的,所以各队都差不多,就没有作价全部归在一起。

1974年再分队时,集体财产已经增加了不少,比如当时已有20眼井,2台中型打麦机,还有几台电动机、水泵和一些役畜。分队时人口、土地以及所有的工具都是按生产队均分的。土地根据土质好坏分成三等,搭配划开,然后抓阄。当时分的比较顺利是因为集体财产比较多,采用均分的方法也较好。

合队以前,劳动日值较高,主要原因是工分实,劳动日总额也较少。而合队后,由于管理比较混乱,所以劳动虚成分不少,如在记工分发工分票时,各专业组长文化水平不高,写的数字模棱两可,而有的社员在自己工分票上改数,从而劳动日虚增,所以劳动日值较低。但粮食总产量没有大的变化,一直比较稳定。(H2)

分队时是4个队均分，如当时有8辆马车，其中4辆好的，4辆旧的，每个队分到1辆好车，1辆破车。为了公平，当时首先按照作价情况把所有的农具搭配成4堆，让各队都认为差不多，然后4个小队抓阄，谁也不能有怨言。土地也是按类似的方法好坏搭配分的。人口则是按居住的区域分成4片平均划开的。因为当时虽然收入差了，但集体财产却增加了不少，所以分的时候比较顺利，没有什么争议。(H3)

还是分队好，大家干活的积极性有所提高，分配也多一些，而且合并成一个大队，干部也管不好，干活经常出现窝工现象，分队后，1、2和4队收入高，3队比较差，原因是他们队人心不齐，而土地则4个队差不多。(H5)

(5)南海的调查村则显然有氏族村社共有制特征。土改前90%土地为"太公田"；集体化时期又是真正刮"共产风"，吃了3年"公共食堂"的地方。但是"随便吃"也只实行了不到一年，就被迫改成了"定量分级"。

案例：从村社经济到集体化

土改前村里有一个地主，占地7~8亩，……其他90%的土地都是"太公田"，由当时的"带头人"负责，以投标的形式租给农民耕种。(N2)

土改前，下沙共有土地1300亩左右，其中有9个地主，2个富农(都是划成份时划定的)，大约拥有土地160~180亩，其余的土地都是"太公田"，也叫祖宗田；因为是祖宗留下来的，所以谁也不敢说是自己的。"太公田"主要是由"带头人"出面管理，并决定对"太公田"的租种办法，一般都是根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给"带头人"，由"带头人"将其换成钱，用于公共开支或者买枪。所谓"带头人"，一个是村长，也就

是民团团长，一个管家；名义上，“带头人”是由大家推选的，实际上，一般都是由家大、业大、势力大的家庭担任。（N1）

沙涌实现“公共大食堂”是从1958年10月开始，到1961年底结束。我所在的下亨生产队268口人建立了一个“公共大食堂”。开始时，开饭时间一到，所有村民排着队都到“大食堂”吃饭，8个人一桌，菜是固定的，饭随便吃，而且不用交钱，但只准在“食堂”吃，不准拿回家；在刚刚开始的一段时间里，生产队的粮食还够吃，但由于无人监督，吃饭的人多，干活的人少，慢慢地，生产队的粮食就不够吃啦。到了1959年下半年，只好改变方法，实行“定量分级”的吃饭办法，分成14个等级。（N2）

四、集体经济组织管理和劳动监督

1. 社队关系

无论是干部还是群众，被访者对人民公社一级在集体经济中的作用都无所谓评价；两县的公社主要从事政府的行政管理工作。公社化历史上“一大二公、政社合一、一平二调”等颇多非议的问题在被访者中并无反应；不过，上文提及玉田十一村的社员对公社强迫推行机械化有看法；南海基层干部则认为搞浮夸主要是在公社一级。

集体化公社问题调查资料：

原来乡书记是拿县里补贴的干部，高级社时小乡变成管理区，脱产人员多了，有的干部国家开支，有的村开支，类似现在的乡镇政府。（H1）

公社虽然有些小加工厂、小作坊，但数量极少，基本上没有集体财产，实际上还是只承担政府行政职能。大队一级有自己的茶园、果园和小作坊，数量也不多。由于高级社时期已经集中了土地和其他生产资料，所以当时搞人民公

社没有再对土地作集中。(G6)

1958～1978年期间,公社没有对下面平调过财产,只平调过劳力修水利、修路,而且次数不多。(G1)

"浮夸风"是在人民公社"大跃进"时期形成的,主要是公社以上各级组织脱离农村的实际,任意夸大、填报数字,浮夸程度有时要达50%左右。但当时生产队所在的村一级并不存在"浮夸"现象,如上报粮食产量都是按实际产量填报。(N2)

2. 大队管理

大队一级在湄潭这种居住分散的山区也主要是承担行政管理职能,与现在的行政村组织的功能并无差别。

集体化管理问题调查资料:

70年代农村的管理情况是:小队干部设正副队长、会计和记分员,社员评工记分,但是干部的工分要高于普通劳力的10%。大队干部的报酬是固定补贴,由各生产队根据土地面积摊交。公社干部是行政干部,拿政府工资,不往下摊费用。(G8)

大队和公社一般不干预生产队的事,他们的工作主要是任免队长和催交公粮。大队和公社对于生产队种什么、怎么种都不干涉。(G2)

而在玉田,被访村正因为有过分合历史,对大队统一核算之后的管理绩效有较多评价;不过,没有好评。

集体化"大队核算"问题调查资料:

1971年左右,我们村因为铁路占地补偿地款几万元。有了钱,大队开支也就随之增多了,很多不合理的开支都被打入了生产费或管理费中。当时监督并不严格,只要大队长、书记同意就可以报销,于是收入并没有增加,开支逐年增加。(H2)

4个小队合并成一个核算单位后，先由大队统一分配劳力到各作业组，再由各作业组长指派农活，每个作业组长都有一本工分票，一般在每天放工时发给劳力工分票，有时几天才发一次工分票。而有的作业组长文化水平较低，写的天数不清楚，社员便趁机改写工分票上的劳动天数，致使工分虚增。后来作了改进工分票本上加上存根，同时还加上大写数字才使混乱的工分数得到控制。

大队统一管理确有问题，一是作物复杂，大队分派劳力，作业组长管理不直接，容易出现窝工情况；二是一些零星杂活由大队直接派人，这些劳力到晚上得去大队部领工分票，同时大队还要给每个作业组长分配劳动任务，这样容易出现矛盾，闹意见；三是在农忙季节实行小包工时，每段包工的工分也必须由大队定。管理事务相当繁琐，层次混乱。再从财务上看，大队核算，开支项目较多，财务管理不严，一些开支只要由经办人签名即可报销，开支增加越来越严重。大队经营管理越来越差，社员都有意见，最后不得不分队。(H3)

合队后起初还可以，而且1970年左右又由于铁路占地使社员收入有所增加，但随着管理越来越乱，开支越来越大，收入却趋于下降，劳动日值也逐渐由0.7元左右降到0.4元左右。(H3)

3. **生产队管理监督**

生产队作为集体经济组织的基层载体，其管理与监督的方式和有效性，对集体经济的效益有直接的决定作用。访谈表明如下印象：

一是生产小队干部通过直接民主产生；一般少有明显的多吃多占、侵吞群众利益的行为；

二是小队干部管理范围小，农业生产决策的经验性一般能够得到社员共识；干部办事比较公道，也确实为集体生产尽心尽力，还能

起带头作用；

三是小队干部的日常管理主要是“派工”“领工”。由于农业生产没有标准，“派工”容易引起矛盾，而“领工”实际上就是劳动监督，生产队队长既无大的作为，也无费用开支。

集体化管理问题调查资料：

一般各种农活的安排都是队长先和队委会或者社员讨论，然后才派工执行。所以社员也没有什么意见。(H2)

基本上没有监督和约束的办法。队长领头干活，看见偷懒耍滑的就训几句，可因为工分是已经评定的，所以实际上也没有办法真正管理。一般说，单位越小，约束性就越大一些，比如后来分到作业组，一个组就那么几个劳力，你干的少，另外的人就得多干，其他劳力就会有意见，这样出工不出力的现象就少得多。(H3)

小队长没有什么权力，大多数事情不是由社员讨论确定，就是服从国家计划，小队长只有派活的权力。头脑灵活的，自己参加搞点副业，队里收入增加，自己也就占点便宜，还能多吃点，社员也不会有意见。而头脑不活的，光靠农业，队里本身收入就非常少，就算是多吃一顿饭，社员也有意见。我当时没有多吃多占，社员也没有什么意见。(H4)

干活都不卖力，队长也管不了。队长只能看见谁停住不干时说一说，但干的少，干的慢却没有办法管。1965年以前好一点，评分由队长定，队长有权扣分，1970年左右，每个劳力的底分由社员评定，队长基本上没有什么权力，只有派点活的权力。(H5)

生产队劳力不是很多，队长对每个劳力的情况比较熟悉，安排活因人而异。虽然像泥瓦匠、驾车等活工分较高，又有补贴，但其他人没有这样的手艺，所以不会有什么意见。而且其他农活不论干多干少，都按一天算，根据每个人

的底分计算其所得工分，所以在派活时没有什么争议。(H5)

队长都是大家选出来的，做事比较公平，当然干部多吃点不可避免。如农机站上来人耕地，队长陪着吃，不能每个社员都去陪。另外，大队干部大都不干活，但工分却不少。(H5)

这类(生产)事情都由队长决定，但这都是常识，该干什么，怎么干，多少年都是一个样，所以大家都认可。(G2)

不同农活的分工是由队长来指派，社员也有意见，因为不同农活的轻重与其所得的工分并不是很相当的，既没法统一成标准，每人的看法也不一样，所以都有意见。(G2)

队长和其他队干部平时只有干活才有工分，开会时给记一天的工分，但公社管饭，所以能赚一顿饭吃。平时队长还要带头干活。(G2)

当时让谁管也管不好。我们这里土地分散，本来就不适宜集体耕作，队长管了这片，管不了那片，管理相当困难。当时公社书记曾亲自来我们队抓，都抓不好。(G4)

4. 社员劳动投入与分配

访谈情况表明，**“按人劳比例分配”是对按劳动分配的否定**。平均主义的分配制度，是社员普遍不愿在集体生产中积极投入劳动，使集体生产低效益的最主要原因。反映出的主要问题如下：

一是**在人均产量低的情况下，以粮为主的收益分配长期以来是以“维持生存”为第一目标**。玉田是以人均0.8斤/日的口粮为基数做第一分配，剩余再按工分分配；湄潭则长期按照“人七劳三”比例。由于劳动收益的大部分按人口分配，使按劳分配原则大打折扣，**劳力多的户和劳力少的户都认为投劳吃亏**。

集体化分配问题调查资料：

当时的比例是人七劳三，这个比例是由公社定的。有

一段时期曾按人八劳二的比例分配，劳力多的人家非常不满，所以又改成了人七劳三。但社员仍有意见……，都不愿出工。**许多劳力都只想要基本粮，而不愿要劳红粮。**为了让劳力出工，便规定从 16 岁到 60 岁(男)，16 岁到 55 岁(女)的劳力都必须出工，否则连基本粮也不给。具体做法是，每年计算出每个劳力平均的出工天数，劳力出工天数少于平均天数的要扣基本粮，少一天就扣一天的基本粮，只有这样才能强迫劳力出工。(G2)

再多劳动也只能获得其中的三分，而其余七分都作为基本口粮平均分掉了。再说由于劳动强度大，劳动时吃粮多，劳动一天分得的劳红(工分)粮还不够多吃的粮呢。我们这里有句老话：忙时吃干，闲时吃稀。忙时一个劳力一顿能吃一斤干饭，一天就是两斤多粮食；而闲时只要一斤多点就够了。这样一算，忙时一个劳力比闲时多吃七八两粮食，当然不愿意多出工，多劳动了。(G3)

当时的分配方式是不公平的，劳力多的养劳力少的，一年到头出工却只比他们多分一点粮食，所以我们不愿出工。不过当时劳力少的户也被人看不起，劳力多的经常指他们的脊梁骨。我们劳动一年，七分都让他们拿去了，自己只得三分，太不合算。

那时候人心不齐，都觉得自己吃了亏。人多的家里小孩子多，但小孩干活一般比成年劳力得分少得多，所以他们也觉得吃亏。所以大家都不愿意干活。你一个人多干活，就等于养活全队 60 口人吃饭，谁愿意吃这个亏。

不出工是不行的，大家要是都不出工，就要挨饿了，再说队里有规定，**要是一个劳力出工少于平均天数，就要扣掉基本粮。**既然非出工不可，只好跟着混。(G4)

当时我们队比较穷，基本上是分光、吃光，收获下来的

粮食除了上缴国家的，剩下的基本上都分光了。

当时是按人劳分配，首先分配基本口粮，每人每天8两。不过当时也划分几个等级，按不同的年龄段划分，不同等级的基本口粮是不同的，具体怎么划分记不清了。分完基本口粮后，再按工分分配。社员没有什么意见。因为这个比例是公社定的，再说不挣工分的也要吃饭。(H6)

口粮采取的是"算账按工分，分配按人口"的办法，即用全社工分总额除以全社人口，得到人均工分额，达不到人均工分额的社员，属于"缺钱户"，就要按"工分分值乘以所差工分数"相应的拿出现金，无现金，即在社里借支、挂账，慢慢偿还；超过人均工分额的户，即为"余钱户"，可按"工分分值乘以超出工分数量"从社里领取现金；口粮的分配则是采取平均的办法，只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。但这种分配办法实行的时间不长，就被1958年10月吃"公共食堂"的办法代替，直到1961年七八月份，才取消"公共食堂"并恢复原来的分配办法。(N1)

其二是评工记分的方法尽管差别很大，玉田是年评日记，南海和湄潭是日评日记；其结果都是造成社员互相攀比着少干活。

其三是劳动日值在低水平上稳定，除某些特殊原因造成个别年份变动幅度较大外，一般无大波动。

其四是余款户和欠款户的差别不显著，而且渐趋缩小；以丧失效率为代价的公平原则确实得到体现。

专栏：生产队的评工计分

每人的底分都是大家评的，队长也无权变化，所以即使一个劳力干的活再少，队长也没有办法少给他记工分。这样大家你攀我，我攀你，底分低的劳力非要落在底分高的劳力后面。而底分高的劳力则认为自己底分就高出一点(有的仅差0.1)干活自然也不能多了，这样就形成了普遍的出

工不出力。

每天队干部首先召集社员，然后派活，由记分员记分。平时只记工日，到年底或年中评一次底分，用底分乘以一个劳力的劳动日就是该劳动力半年或一年的劳动工分(这就是所谓“大概工”)。(H2)

评分一般是横一点的评得高一些，老实人评得低一些。如果有不同意见则是少数服从多数。在大队的时候，则把全村的人分成4个评议组，本组不评价本组劳力的工分，而是由其他3个组来评。一般来说3个组对一个人的评分可能不一样，所以事先要商量好怎样确定最终的工分，是按平均法计算，还是按少数服从多数的办法来算(如有两个组评一个劳力的工分为9分，而另一个组评该劳力的工分为8分，如按后种方法来确定，则该劳力的工分底分应是9分)。如果事先不商量好，则有可能会打架。

一年评一次或半年评一次，造成在干活时的攀比现象，底分低的一定比底分高的劳力干得慢。(H3)

当时工分越来越高主要有以下几个原因：首先是工分由8分封顶(即男劳力最高为8分)变为10分封顶。其次是养猪分也年年增加。起初养猪工分是根据各户所出的厩肥而给的，后来则改成每个月称重给分，这样分数就增加了。社员养猪的头数逐年增加，总分数也随之增加。其三，是大队合并后，每年农闲时出河工也多了，导致了劳动日数的增加。其四，大队核算工分评议比较困难，谁都想要高分，造成每年每个人的工分只升不降，小孩长成为劳力，底分自然要增加，而年老因为经验丰富，评分时也不能降，所以总劳动日数也随之增加。其五，干部的补贴工分也高了，一般干部的工分要比长期出工的劳动力的工分高出10%，随着劳力工分的增加，干部的补贴工分也就高了。其六是

大队的管理越来越乱,一方面窝工现象经常出现,另一方面大队管的人多,监督不力,社员经常改写自己工分票,所以劳动日虚增了不少。就这样,人均工分越来越高,而劳动日值却越来越低。(H2)

(欠款)每年都能交上,自留地收入加上养猪收入基本上都交了集体欠款。当时其他欠款户一般也都能交上。**人多劳少的粮食多,适当卖点粮食即可填补欠款。**个别的即使交不上,也只能欠着,集体还是会分给粮食,总不能让人饿着。(H4)

(分红)每年都能兑现,因为大队有点副业,而且欠款户的欠款都能及时拿上,所以队里分款到年底就能兑现。(H5)

没有劳力也不能不吃饭,分粮食给他们应该,开玩笑时经常说是我们(高工分户)养活你们(低工分户);虽然大家都认为这是合理的。(H5)

钱不够就只好不花,当时又没有地方去借钱,因为各家都比较拮据。再说借了也还不起,当时大多数工分少的户都有人在外面干活,所以都能想办法弄点钱买粮食吃。(H6)

开始时叫"死分活评"。先由干部定出不同的工分等级,……由社员自觉地申报自己应得的工分数额,其结果,社员往往都是往高了报;后来,又以社为单位,组织工分评定小组,每天劳动收工后,公开地给社员评定工分等级和所得工分数量,这样,不仅工作量大大增加,而且干群矛盾尖锐,社员意见很大;再后来,叫"小包工",按照不同的工种分别确定工分标准,然后,再按社员在不同工种的劳动中的劳动数量、质量,由工分评定小组分别评定社员的工分等级,**生产队除队长外,另有"派工员",权力很大,**对从事哪个工

种劳动的工作安排上，社员意见较大，队长不愿干的工种，社员也不愿干，劳动强度强的工种，社员更不愿干，干群矛盾时有激化。

随着人民公社的成立，“共产风”越刮越猛；到 1958 年秋收时，开始实行“公共食堂”。这时，“评工记分”的做法一度中断；直到 1961 年底 1962 年初恢复“三级所有，队为基础”时，“评工记分”的做法又得以恢复，但在“评定”方法上无多大改进。(N2)

评工分是最困难的一件事。当时的工分标准是一天最高 20 分，男劳力一般按 18 分、19 分，女劳力按 16 分算。**队长无权决定谁多少分。干活完工后，由大家一起来评，每天 4 点钟收工，开始评工分，一般要评到晚上六七点。**大家都像吵架一样的争，最后由队长按大家的意见决定每人的工分。(G2)

这种方法只是相对公平，一些比较明显的现象，如来的早晚，是否溜号，大家都能看得到，能评得出来；还有些活，如锄草是否干净，不出力表面看不出来，有争议就真去检查质量，但其他活干得好坏就不太好评了。再说，我们山区劳动强度大，干活的质量虽然差一点，可省不少力，所以出工不出力相当普遍。就是晚来，开始的时候还能按规定扣一二分，但时间长了，被扣的人就会与队长闹别扭，大家“低头不见，抬头见”，闹翻了都不好，所以，也就不好意思再扣了。

每天评分都要花上三四个钟头。一天干活的时间还不如评分时间长。(G4)

这样，大家都拖，一两点钟才下地，四点就收工。所以就开始搞小包工，后来干脆大包干，否则，再这样拖下去肯定要拖垮了。当时，公社书记到我们队来亲自抓都抓不好，说没法办。(G2)

当时的小包工一般是安排几个人一起去干一项活，回来后大家共同评这项活应该给多少分。但有些活不适宜包工。一般说，到后来凡适于包工的活都实行了包工。但是包工也仍然解决不了干活质量好坏的问题，评工记分仍然有争吵，大家还是有意见。(G2)

一般农户所分的基本粮再加上其他收入能保证一年到头不挨饿，我们这里是“忙时吃干，闲时吃稀”，粮食基本上能一年到头接上。所以劳力不愿意出工。(G2)

(欠款)还能补上。因为社员自己都有自留地，种一些油菜籽，卖点钱，再者，家里养的家畜也能卖几个钱，而且队里规定，拿不来钱的就把口粮扣下，要拿钱来领粮，所以总能补上，不存在空款和欠债现象。(G2)

小湾生产队在全村是管理水平较高的队。队长和计分员每天都评工，评分通常很认真，比如以一个按时出工的人为标准，比他晚出工的人都要酌情扣分。**对于不适合搞评工计分的农活也搞小包工，包工质量受群众监督，甚至翻地的深度都用棍子戳，检查出不合格的就要返工或扣分；内部民主也执行得不错，尽管有严格的管理，农民收入仍不高，**产量达不到包产到户的水平，原因是只包工不包产。(G5)

五、其他问题

1. 自留地

自留地的单位产量一般比集体土地的产量高 30%～50%，**自留地的收入占玉田农户收入的** 15%(大队核算期间，自留地收归集体统一种植)，**占湄潭农户收入的** 30%**以上**。因此，社员(尤其是湄潭)自动把在集体生产中减少的劳动投入转入自留地，尽管这种转换没有规模效益可言。

专栏:自留地

集体亩产量要比自留地产量少一半,如油菜,集体的亩产量为 40~50 公斤左右,而自留地的产量则达 100 斤左右。自留地的产量要占总产量的 30%~40%。(G2)

不出工,主要是在自家的自留地里干活,在家里干一分就得一分;不像在生产队里干活,干十分才得三分。另外,不出工还能在家喂猪、喂牛,也可以增加点收入。(G3)

自留地人均 1.8 分,我家共有一亩半,自留地的收入占全家收入的 40%左右。因为自留地种的比较仔细,下的功夫多,所以产量比集体的高一倍。那时候集体生产出工不出力,收下的往往不够分配的,比如,当时全队连 2000 斤油菜籽的国家征购任务都完不成,可现在,我们一家也能交上。(G3)

自留地里一般种油菜籽和烤烟,所以收入较高,一般占总收入的 30%还要多,队里分的不够吃,主要是靠自留地收的油菜籽和烤烟卖钱再去买点粮食。(G4)

每人有自留地 9 厘,由于自留地用的肥较多,产量比集体耕种的土地单产要高一些,一般都是先把好肥施到自留地,剩余下来的才给集体。(H3)

虽然自留地一人一分,单产可要比集体的大田高出一半,要是种菜,收入能更高一点,一般一分地能收入 20 元。(H4)

2. 集体工副业

集体经济时期的社队工副业是一个很值得分析的现象。玉田的典型村访谈恰好提供了这方面的材料,并给研究人员留下几点现象:

一是该村办企业的创办投资来源于铁路占地费收人,而非农业剩余。

二是队干部办企业的积极性很高,各队相互有一定竞争意识,目

的在于提高收入。

三是企业一遇到经营困难或市场风险，则全无抵抗能力，损失只能转嫁到社员头上。

四是村办企业的事物有较强的"独立性"，除直接参办的干部有所介绍并引以为荣外，多数社员并不无涉及。

专栏：工副业

4个小队中，一队搞的好一些，主要是一队队长张贺明搞了一个塑料厂，使社员收入提高。三队虽然也搞了副业，但产品却销不出去，或者收不回来钱，当时又不允许虚打收入（即将产品或者应收款算作收入），所以，三队劳动日值低一点。（H2）

1972～1973年出现过劳动日值大幅度下跌，也有特殊情况，1970年左右搞的安瓿瓶厂，投入了大量的人力物力，采购3200箱玻璃管，加工安瓿瓶，但由于手工加工的质量较差，根本销不出去，除了少量陆续卖给附近的一些小医院外，大量安瓿瓶都积压在厂里。得不到收入，而花费的人工都计算了劳动工分，所以导致劳动日值大幅度下降。这个安瓿瓶厂，1972年因火灾而停产，但其产品直到1991年才全部处理掉。当时生产的120箱才卖10元钱。（H2）

1965年3月份我当书记后，深感村里太穷，一心想变富，逢年过节，就把外地参加工作的职工干部请回来开会，号召大家出谋划策，帮村搞副业，但是反响不大。后来周久增去天津看姨兄，他建议做安瓿瓶。之后，我专门和周久增去了一趟天津，人家给了很大的支持，提供技术、工艺。采购站对我们也很支持，帮助组织原料。

1970年操持起来，1971年劳动日值就提高了一倍，我们四队日值在1元以上（注：此处有出入，1970～1971年是大队核算）。这主要是副业上去了。当时一队由于干部不

好,日值最低(注:一队队长张贺明也办了一个塑料厂)。

1971年劳动日值大幅度下降,是因为砍副业,号召以农为主,安瓿瓶厂停了。1976年7月唐山地震前天,我准备和业务员去跑业务,队里不让去。那时玉米才8分钱一斤,亩产1000斤又值多少钱?光靠种地,什么时候也富不了,必须得搞副业。(H6)

分队以后,各小队都搞自己的副业,如一队办了塑料厂,效益不错,每年的劳动日值比其他三个队能高出二毛多钱,二队给沈阳一个药厂做药球,三队给天津的一个厂做装浆糊的塑料瓶,但效益不大好。总之,社员分配比合队好一些,但增幅不大。(H3)

1971年最好,主要是村里搞了一点副业,所以现金分得较多。1973年以后,由于产品销不出去,副业便垮台了,收入自然就少了。(H3)

上述访问调查当然有局限性。但在经费有限的条件下我们已经尽其所能了。尽管本人最初启动调查的时候希望能够验证的理论假设没有被证明,但不同农民对集体经济时期自己生产、消费行为的描述,社队干部对当时体制问题和自己从事的管理、监督工作的评价,的确有助于我们重新认识那时的制度问题。

正是在这次调查的基础上,我们才把分析的重点从农业微观领域提高到国民经济发展的宏观领域。

如果我们也拘泥于农业本身的制度安排,就不可能从国家追求工业化目标的宏观高度和工业化从农业提取原始积累的必然要求来理解农业和农村制度安排的被动性,也就不能形成现在这种更贴近实际的分析。

第四部分

“大包干”以来的制度创新[①]

我国农村推行的家庭承包制，不仅是生产经营方式的变革，更重要的是财产关系的变革。因为，农村土改以后短暂的私有制财产关系，在几十年集体化之后，无论在法律上还是在现实中，都已经改变为“小农村社”制之下的共同所有制。过去人民公社对以土地为主的农村财产的法权占有，在大包干的名义下已经变成所有权和使用权“两权分离”，而且这也是“双层经营”式的村社集体经济得以存在的财产基础。这种几乎每个概念都让局外人费解的“中国特色”的、变动中的制度形式，一向也确实被持不同观点的人们共同认为不加以认真解释反要好些。

但随着时间的推移，**其后续变化引发出来的问题，显得远要比它所已经直接解决了的问题来得更为广泛和深刻。**正当国内外舆论普遍称赞中国农村改革的伟大成就的时候，更为深层的矛盾连同它们极为繁难而且不断翻新的特性一起，似乎一下子从四面八方涌现出来，使得愈来愈多的农民、农村实际工作者和农村经济理论工作者，用各自不同的语言表达着对农村面临的新问题的困惑和对解决这些问题前景的困

① 本部分未做特注的数据均引自《当代中国的农业》，当代中国出版社1992年版，和《认识与实践的对话》，农业出版社1997年版。

惑。

如果只是在认识问题上莫衷一是，理论界还可以按照邓小平的指示“不争论”，但许多农村基层经济生活中绕不开的问题却不得不讨论，最难解决的是比较利益低的农业生产由谁投入，钱从哪来？为什么已经初具规模的农户私产2/3是非生产性的……？常识告诉我们本来应该谁所有，谁就理所当然地去积累、投入并且受益。可现在，既然以土地为基础的财产关系已经是两权分离，农业生产已经是双层经营了，难道还像过去那样应该由集体承担扩大再生产的投入职能吗？即使集体（或者国家）应该投入，那么接踵而至的问题是：机耕路应该占谁的地？该在哪家的地里打井？渠道又该从哪家的地里通过……？看来，概念可以不清，实际问题却来不得半点含糊。有鉴于此，本书试图以案例陈述和数据分析的形式，把我们在长期从事试验区基层调研中得到的感性认识整理出来，提出一些观点以供讨论。

第九章　以土地产权为核心的农村财产制度①

综观中国历史长河中的每次巨变，农民最为强烈的愿望就是获得土地及其收益。“耕者有其田”、“平均地权”、“减租减息”，都是农民这一愿望的直接反映。人们在总结中国历史后得出了这样一个结论：**中国的问题是农民问题，农民的问题是土地问题。但是，土地的问题又是什么呢？**

一般而言，土地本来应该是农业最基本的生产资料，是农村最主要的财产。从这个论断出发，大包干实现的既是农民作为生产者和生产资料的直接结合，也是财产的创造者与所有者的直接结合；依据马克思主义的传统理论，这是对农村生产力的解放。

但事物还有另一方面：由于城乡二元结构的体制下政府不完全承担对9亿农民的社会保障职责，在中国人地关系高度紧张的压力下，土地不可能主要体现生产资料的功能，而是主要体现农民的“福利”功能，因为土地是农民安身立命的最主要的生活保障。从这个论断出发，**大包干又是一种形成制度改变的交易：政府向村社集体和农民在土地和其他农业生产资料所有权上的让步，换得的是农村集体自我管理和农民必须自我保障**。因此，中国农村的土地占有关系不仅是农村最基本的财产关系，也由于是社会保障这种公共品开支的

---

① 本章取材于本人主持的国家社科基金1997年度课题《中国农业基本经营制度研究》中关于农村土地制度和财产制度的专题报告。原文分别由课题组成员廖洪乐和关吉吉根据本人提出的假设，结合各地试验区调研报告和经验总结材料起草初稿，本人结合课题组讨论意见修改定稿。此次收入本书时，作者根据近年来的观点和材料，重新予以改写。

来源而成为农村最基本的政治关系。因此，中国具有生产和福利这种两重性的土地制度，是农村基本经济制度的基础。

从农村基本经济制度角度看，由于土地在农村全部资产中占绝对比例，以土地制度为基础的财产关系就成为农村生产关系的主要内容，其他制度和组织都是派生的。

从国家制度看，土地制度是一切大陆法系的立法基础，因此土地的占有、使用、受益和处置权利及其相应的法律规范，是对一个国家社会经济秩序起决定作用的基本制度。

总之，在讨论我国的市场化改革与“三农问题”，即农民、农村和农业的可持续发展时，分析我国特有的小农村社经济内部化的土地和财产制度变迁，应该是作为有制约作用的前提条件来认识的。

第一节　土地与财产制度的变迁过程

一、大包干的实质内容及其引发的新问题

1. 大包干 = “均分制 + 定额租”

农村家庭联产承包责任制和后来的家庭承包制，亦即“大包干”，及其引发的一系列制度变化，是新中国农村 50 年制度变迁的一个部分，既不是孤立的，也不是突发的。

首先，土改本身就承认按照社区血地缘关系形成的对外排他的土地产权，又在国家权利侵入的条件下造成了农地产权残缺[1]。这是新中国与旧中国农地制度不同的两个新问题。

其次，20 世纪 60 年代的政策调整也重新承认了村社的血地缘

---

① 周其仁，“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中外学者论农村》，华夏出版社 1994 年 10 月第 1 版。

关系是土地的产权边界；也给了农民在集体化经济体制下部分退出的权利，那以后，各地农村的包工包产，早已经是普遍现象。

再次，1978年以后试行的、并被文件上肯定的家庭联产承包责任制与农村实际推行的家庭承包制根本不同。前者不破坏“三级所有，队为基础”体制，只是改变了生产队内部结算方法。把“秋后算账”改为“春前算账(类似于明确了农户对集体上缴定额租)”。后者作为一种制度改变，是把土改形成的均分制度和20世纪60年代调整形成的“队为基础”制度结合在一起。

由于农户土地规模细小分散，农业剩余太少，历朝历代的统治者都至少试图维持“轻徭薄赋”，近代则强调减租减息和减轻农民负担。我们现在规定的不超过5%，其实际内容类似于解放前减租减息之后相对稳定的定额租，也就是国家强制规定了集体这个土地所有者的定额“地租”最小化。

因此，在我国这种资源环境制约下，经过近百年制度变迁进程中政府和农民的反复谈判，现在终于稳定下来的家庭承包制，其实际内容是“均分制+定额租”。

由于联产承包责任制与家庭承包制这两种制度内涵不同，相应地，农村财产制度也发生了变化。

2. 两田制和两权分离

家庭承包经营恢复了公田与私田并存的“两田制”，以及所有权和使用权的“两权分离”，而这两种制度是存在于中国传统农业社会之中的长期制度。

解放前“两田制”中的公田占土地面积的6%～7%[①]，现在允许村集体保留的“机动地”占5%；这两种公田名称不同，但实际作用一样，都出租或“发包”给农民，收益也都主要用于公益开支。

---

① 参见本书第二部分有关公田的论述。

解放前的"两权分离"是所有权归地主,使用权向中农和富农集中;现在的所有权归村集体,使用权平均分配。

3. 土地的福利化与集体所有制的长期性

在中国人地关系高度紧张的资源约束条件下,经过长期反复的制度变迁过程,形成了所谓"均分制 + 定额租"的基本制度,这是中国当前以"家庭承包制"为名的农地制度的实际内容。这种制度的客观结果,是土地的逐渐福利化。

在全国普遍推行大包干之后的 1984 年,农村劳均耕地面积约为 0.3 公顷,人均只有约 0.1 公顷土地(老口径)。平均承包土地使广大农区、尤其是大多数传统农区,一个农户占有三五块、十几块,甚至几十块"远近高低各不同"的耕地成为普遍现象。其后随人口增长,土地还要"三年一小调,五年一大调",由此客观上造成土地无限细分的问题,小农经济的规模日渐细小。

到全国落实"延包政策"的 1998 年,农村劳均耕地面积下降约为 0.27 公顷,人均只有约 0.08 公顷土地。由于人地关系更为紧张,对农民而言,土地所承担的生存(社会保障)功能,已经重于生产功能。因此,农民在落实"延包政策"中重新界定土地产权,所依据的仍是产生于古老的农业文明的"均平"理念,即 70% 以上绝大多数农业地区,仍然由村集体作为所有者,按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有农地按肥力划等平分。

这种情况表明,中国农村土地制度已经出现了福利化特征。而土地既然成为社会保障的基础,就很难再完全体现市场经济的效率原则。

此外,在中国农村土地资源不断减少的同时,劳动力绝对过剩是个长期现象,政府不可能对 9 亿农村人口安排与城市相同的保障制度,从目前的决策倾向分析,近中期内没有根本改变这种制约条件的可能。因此,农村集体所有制也是长期存在的制度形式。

据统计,我国已经有 1/3 的省人均土地面积小于 1 亩,1/3 的县

人均土地面积小于0.8亩;这个数据已经低于联合国确定的土地对人口的最低生存保障线。亦即在我国1/3的地方,这样的人地比例关系,已经使土地连维持农民生存也不足了。可以认为,随着农业人口增加对土地的压力越来越大,我国农村土地正在逐渐丧失作为生产资料的功能,福利化趋势日益明显。

可以认为,由于我国工业化与城市化不同步,农村人口和劳动力绝对过剩,是延续到下个世纪中叶的长期约束条件。因此,在农村人口对土地压力不断增加的条件下,土地逐渐“福利化”。亦即**土地对农村人口的社会保障功能已经、并且越来越大于其作为生产资料的功能。这就决定了土地私有制的可能性越来越小,村社集体所有制是长期的制度形式。**我们80年代以来讨论的市场化的土地制度改革,也只能在这种现实条件的制约下才有实际意义。

二、新中国成立后农村土地制度的四次变革

如前所述,新中国成立50年以来农村经济的制度变迁,基本上以土地制度的变迁为主线:

一是1949~1952年土改使农民拥有了除租让权之外的大部分私有产权;

二是1956~1958年集体化收回了农民对土地的全部产权;

三是1960年的“三自一包”以自留地形式允许农民有部分退出权,以“队为基础”的政策承认了土地的社区产权边界;

四是1978~1984年的大包干和1996~1999年落实“延包”政策,又给农民退还了除了出卖土地之外的大部分产权。

1. 土改进程中形成的两个产权问题

1949~1952年全国推行土改,在历史上第一次真正实现了农民的理想制度——耕者有其田。土改实际上是一种彻底的村社内部均分制,是一次把解放前村社共有制的“公田”也按人口重新分配了的

土地"私有化"。

土改在产权上形成了两个新问题:一是以村为单位平均分配土地,等于按照社区血地缘关系形成对外排他的土地产权;二是国家以政治的行政的手段,而非市场的手段推行土改,在国家权利侵入的条件下造成产权残缺。例如,当时出于新民主主义反对封建主义的政治目标,国家规定农民在土改中得到的土地可以出卖,但一般不许出租。

这样的产权形成过程埋下了以国家权利推行合作化——集体化的伏笔。实际上,就在新解放区土改没有结束的时候,1950~1951年老解放区就已经出现合作社,并且引发了关于"农业社会主义"[①]的争论。1952年全国土改结束后不久,国家在提出社会主义过渡时期总路线的同时,于1953年开始推进合作化,土地所有制逐步由农民所有制变为集体所有制,分配制度、积累制度也随之发生变化。

2. 集体化时期的财产制度

始于50年代中后期的农业合作化运动,直到人民公社"三级所有,队为基础"体制的确立,采取逐步集中的方式,变土地的农民个人私有为土地的集体所有,耕畜和农机具也转为集体所有,收入实行按劳分配。

改革前农村所形成的财产关系,基本是1962年9月中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》(通称"六十条")所确立的人民公社"三级所有,队为基础"的结构性财产关系。土地明确归生产队所有,并允许农户保留不超过10%的自留地(所有权仍然归集体,只是使用权归农户)。虽然"条例"将农村财产的所有制形式分割为三级,但他们的财产关系属性均为集体所有。因此在改革前这种结构性的公有制财产关系居主导地位。根据资料调查数据[②],

① 参阅本书第二部分论述农村集体化的有关章节。

② "农村财产关系的大变革"国务院农村发展研究中心发展研究所《发展研究》,北京师范大学出版社1986年版。

1978年每个公社拥有的固定资产为305.9万元，以此推算全国农村固定资产总额为1614.6亿元，其中社队企业固定资产为230亿元；全国农村集体耕地的地产，以农业净产出和利率估算为12665亿元；此外，还有55.67亿元集体存款和若干公共存粮。抵消掉一些集体的债务之后，人民公社财产总额共约14335亿元，平均每个公社约合2715.9万元。其中地产就占88.4%。

当时农民家庭只拥有很少一点归他们所有、使用和收益的财产：平均每户拥有估价不超过500元的住房，32.09元的货币存量和不超过60斤的余粮。此外，还有数量微不足道的一点简单农具。农区每户有0.5～0.7亩自留地，原则上限于自给蔬菜和部分口粮；牧区还有少数自留畜。考虑到人民公社时期国家不断向农业提供计划分配的“工业品”使得推行大包干的当年全国农民对国家银行、信用社和社队集体负有数额可观的债务，那么不难判断，农民几乎已变成地地道道的农村无产者，基本上不存在私有性质的农村财产关系。

3. 集体化制度对经济增长的制约与农民的“部分退出权”

改革前在农村基层，国家收益指数超过农业产值和农民纯收入的增长，意味着农村收入分配中的国家偏向上升，而农民相对得益减少。1970～1979年间，全国农业产值增长79.21%，农民从集体经营部分得到的人均纯收入增长40.24%，扣除物价影响分别为60.39%和21.42%，显著低于国家收益指数的增长(112.6%，已扣除物价影响)[①]。

国家对农民和农村产权的侵犯和强制计划的“工农两大部类交换”，导致了全国性贫困，农民的直接反抗发生在从初级农业生产合作社的基础上向高级农业生产合作社过渡阶段，表现为破坏生产工具、宰杀牲畜、砍伐林木。在高级社完全剥夺农民的私有生产资料、并迅速转入人民公社之后，农民则从直接反抗变为间接反抗，表现为

① 周其仁，“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

土地粗放经营、消极怠工。

于是,发生了"三年自然灾害",引发了1959~1961年的政策调整:允许土地所有权"退回"生产队,亦即承认村社的血地缘关系是土地的产权边界;允许农民在"自留地"、"拾边地"上自由种植,产品可以自由进入市场,亦即给了农民从集体化经济部分退出的权利。

1960年以后的这种政策和体制调整的实质,是政府对农民自发、普遍反抗的让步。政府和农民在这种以千万人饿死为制度成本的谈判过程中都得到教训和经验;后来的农村改革,实行家庭承包制的路径依赖也由此而来。

4. 从承认家庭联产承包责任制到承认家庭承包制

家庭联产承包责任制与家庭承包制根本不同。

前者,是以"三级所有,队为基础"体制为依据,土地的所有权仍归集体所有,在农户保证按照集体计划进行生产的条件下,集体把土地的使用、经营和收益分配权让给农户。据1978年在家庭联产承包责任制的发祥地安徽滁县地区担任地委书记的王郁昭说,当时的政治和经济制度都没有发生变化,农村仍然执行"以粮为纲",基层的干部群众也并没有把土地分到户,实际上只是改变了内部结算方法。亦即,把从1960年起生产队一直就有的包工包产"秋后算账",改为"春前算账(类似于明确了农户对集体上缴定额租)"。生产就有了大发展[①]。

① 王郁昭是1978~1982年在安徽滁县地区推行"家庭联产承包责任制"的主要干部,后来他先后担任过安徽省长、中央农村政策研究室副主任、国务院发展研究中心副主任、中国扶贫基金会常务副理事长等职务。1993年本人进行基本制度课题研究时,他介绍了自己亲身经历的安徽农村改革。在谈话中他指出:安徽农村基层的包工包产一直就有。1977~1978年的"家庭联产承包责任制"就是从我们滁县地区发展起来的。那时农民要求把过去的秋后算账改一下,别等粮食打下来了再由干部决定分配。农民愿意春前算账,也就是要在开春种地之前,就先把该上缴的粮食数量确定下来。基层干部同意了,结果秋后就产量翻番。这就是"联产承包责任制"。他还说,小岗村那个摁手印的故事,是后来新华社的记者去了帮助地方编的。

而后者，家庭承包制（亦即大包干），则是集体在对农户以承包为名按照人口分配土地之后，集体就退出了农业的直接生产（全国只有约2000个社队仍然维持集体统一进行农业生产）；农户除了保证向国家和集体上缴税费之外，完全自主决定对土地进行经营，并且占有除了税费之外的全部受益，土地产出的收益分配关系变为：交足国家的，留够集体的，余下都是自己的。后者作为一种制度改变，其实际内容类似于解放前减租减息之后相对稳定的定额租+解放后土改实行的土地均分。

而且，由于这两种制度内涵不同，相应地，农村收益分配和积累制度也发生了变化。它们之间的相同之处在于都规定农民承包的土地不许流转，更不许买卖。1984年以后，为了推行土地规模经营，土地有偿流转从不允许变成了被鼓励，但仍然不许买卖。

从1978年末各地普遍开始搞农业生产责任制，1982年全国允许推行以家庭联产承包责任制为名的大包干，到1983年末实行所谓"家庭联产承包责任制"的生产队已占全国569万个生产队总数的99.5%。农民获得了土地的经营使用权，生产积极性提高，农业生产迅猛发展。到1984年，全国粮食总产量创历史最高水平。据林毅夫通过生产函数测算，我国1978~1984年间农作物总产值以不变价计算，增加了42.23%，其中大约有一半（46.89%）来自家庭联产承包责任制改革所带来的生产率的提高①。

实际上，家庭联产承包责任制在大多数地区只在1978~1982年农村改革初期实行过。随着1982~1984年中央以政治手段大规模推行这种改革，各地矫枉过正地普遍落实了的，实际上恰恰是家庭承包制。只不过官方文件上的政策语言没有跟随这种客观变化而改变。直到1998年的十五届三中全会，才在文件中把早已经没有实际意义的"联产"和"责任"取消，正式把这种以"定额租+均

① 林毅夫，《制度、技术与中国农业发展》上海人民出版社。

分制”为实质内容的制度，明确为家庭承包制。

从1984年开始中央要求把土地承包期延长到15年不变；1993年又提出了再延长30年不变的政策，并且允许有偿转让。随后，1997~1999年在全国范围落实了土地“延包”政策。尽管这些自上而下的制度供给都包含有加强农户产权的倾向，但农民获得的仍然是土地的不完整产权，即：有了除出卖土地之外的使用权、租让权和部分受益权。从产权理论看，这仍然是一种残缺产权。但从中国农村的实际情况出发，人地关系越紧张，土地越难以完全私有化。农村大包干以后，事实上基层自发的、随人口增加进行的“均分制”土地调整一直在普遍进行；有的不以种植业收入为主的地方，则通过实行“动账不动地”来调整“定额租”，也就是随各户人口增减而调整其所占有土地上的税费负担。

有鉴于此，如果不能通过加速农村城镇化进程把土地上超载的农村人口减少，这种两权分离的残缺产权就是可行的、合理的、长期的制度安排。

三、家庭承包制与两权分离的财产共有制

1. 承包制给农村财产关系带来的变化

承包制改变了原来“三级所有，队为基础”的结构性财产关系，把土地所有权的“队为基础”即原来在土改时承认、后来在三自一包时又得到明确的自然村地缘界限作为产权边界（对外排他）强调出来。农户以向国家和集体上交一定数量的定额农产品为前提条件，分户平均承包生产队所有的集体资产（大部分按照人口、少部分按照劳动力）。在这个过程中，实际上形成了一项涉及国家、集体和农户三者之间的产权合约。它完全改变了集体化时期农村财产的集体占有方式，形成集体与农户的共同占有，也是再一次实现了土地所有权和使用权的两权分离。这与我国传统农业社会的土地

所有权大部分由地主占有而使用权则大部分由自耕农占有，从而使农业资源配置相对合理的情况类似。

家庭承包制给我国农村财产关系带来的实质性变化主要有以下三个方面：

首先是农村基层原有集体财产的存在形式以及经营方式都发生了根本的变化。

实行承包制以后，农村财产的集体统一使用形式，基本上被分户承包的使用形式取代。集体所有的不动产（主要是耕地和大部分水面、草场、山林、荒滩等），都已承包给农户，经营收益在农户和集体之间分成。根据测算，1985年全国地产总估价为5万亿元，每个农户以承包名义平均占有着26250元。集体的牲畜和大中农机具等经折价处置，实物流转归农户，折价款则留归集体。1985年，当时仅社员尚未付款的集体财产折价款就达124.4亿元，推算已流转到农户的资产共有200亿元以上。

在后来的全国性农村集体财务清财收欠中，这部分清欠款主要被当做创建农村社区农民合作基金会的资本金纳入营运管理。从此，小农村社条件下的农业资金积累开始有了必要的组织载体。到1998年农民合作基金会被关闭时，全国有2万多个乡镇和2万多个行政村建立了基金会，融通资金总规模已达约2000亿元。

集体的非农业财产，主要是原社队企业的固定资产。其中，部分承包给企业集体的厂长和经理经营；部分作价折股归还生产队或农民，并吸收新的股份重新组成新的企业实体；部分折价转卖给农民个人。1985年末，全国乡村的两级企业固定资产原值共750.38亿元，比1978年增长了239.3%，其中90%以上都实行了各种形式的承包或股份制经营。

其次是在整个农村产权结构中，农民私产增长的最为迅速。

与1985年相比，进入90年代以来农民私产增长了近3倍[①]，它构成了整个农村财产关系中最为活跃的部分。

其三是新的财产关系形成。

为适应扩大经营规模的要求，在部分农户独立财产权利的基础上，形成了一块超越家庭范围，但又截然不同于传统集体经济模式的新经济联合体、合作企业、股份制企业、股份合作制企业和私人企业等。根据农业部农研中心农村固定观察点对300个村的监测资料，到1996年除了集体所有和农户所有以外的包括股份制企业、股份合作制企业、合伙企业、私营企业、三资企业等各种经济联合体，平均每个村的年末生产性固定资产原值已达184.55万元，以此测算，1996年全国农村非集体所有的生产性固定资产原值，占农村全部生产性固定资产原值的比重已达25%。同时这部分承包经济在实际经营过程中又与农民的私产浑然一体，共同交织成具有多种产权和形式并存、相互渗透的新的财产主体。

在上述变化中，由于产权作为一个权利束的可分解特性，在农村承包经济的基础上逐渐产生了与两权分离和双层经营相适应的、村社内部“产权两级构造”（对社区外部是排他的），这也是后来土地承包权作股、产生社区股份合作制的前提。

2. 积累剩余形成农户私产

承包经济内部化的产权制度安排大大刺激了农业总产出和剩余产品的增加，反过来又推动了承包经济在农村社会经济当中的全面渗透，但更为重要的是，通过分享剩余产品增量农民能够把自己的剩余再投入经营过程，而且剩余的积累又逐步加强了农户自有财产

① 周其仁，“中国农村改革：国家和所有权关系的变化”，《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

的权利。参见以下图表[①]：

表 9-1　　1986-1996 年农户财产变化情况

农户财产结构	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1993 年	1995 年	1996 年
年末生产性固资原值　元	941.15	1070.29	1292.01	1420.57	1501.89	1745.38	2639.25	3952.22	4529.95
年末非生产固资原值　元	3823.56	4456.31	5003.97	5722.07	6376.88	6922.27	9426.85	13466.77	15563.16
年末存款余额　元	449.78	600.13	701.08	894.00	1119.73	1268.40	1941.59	2737.41	3452.65
年末手存现金　元	626.71	882.94	1190.47	1349.80	1518.92	1641.05	1141.56	1516.32	1710.66
年末借出款余额　元	113.34	128.25	148.58	175.18	189.28	209.46	248.13	324.47	443.87
年末借入款余额　元	281.34	376.13	515.90	625.20	636.29	749.09	811.57	1018.46	1403.77
年末家庭外投资余额*　元	75.52	108.33	153.68	173.85	156.19	161.12	192.43	208.94	198.45
农户私产总额　元	6311.40	7622.38	9005.69	10360.67	11499.18	12696.77	16401.38	23224.59	27382.51

※年末家庭外投资余额是指债券和股票投资。

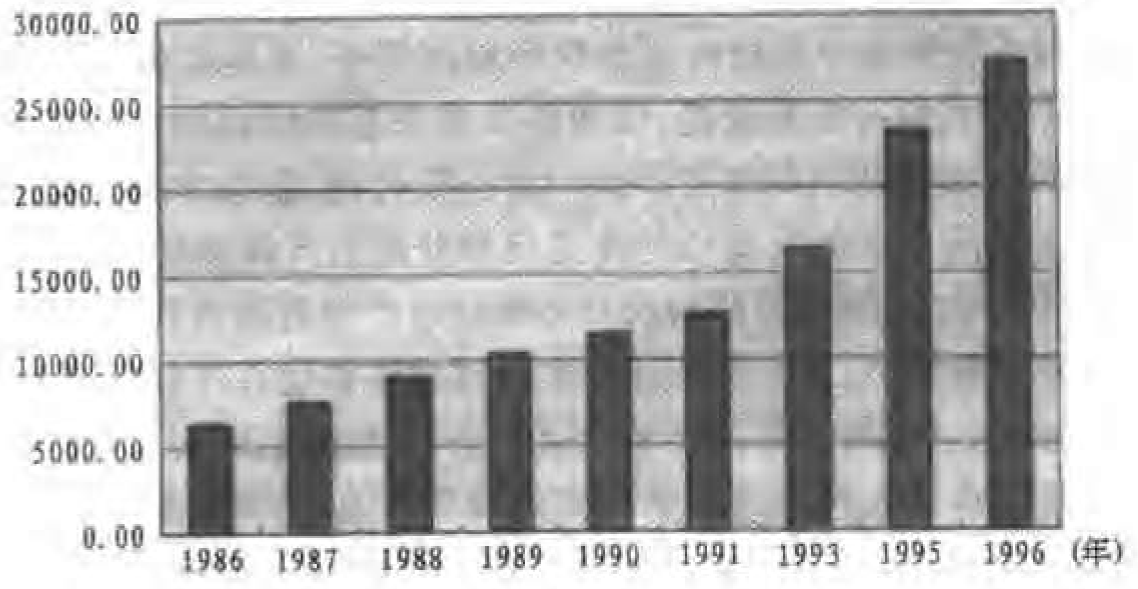


图 9-1

① 图表资料来源于农业部农村经济研究中心农村固定观察点对全国 2 万多个农户自 1986 年以来的历年跟踪观测数据的统计分析所得。

图表数据反映出，农户私产增长迅速，同时据测算：承包经济使集体和农户的资产都有明显增长。农民私产 1985 年占到了农村总资产的 12%。此后又增长了近 3 倍，年平均 16.97%，同期农村集体资产平均增长速度为 12%。从财产关系的角度看，承包集体财产与形成农民自有财产之间有内在联系，可以认为，内部化的产权两极结构正是农村财产关系变革的起源。

3. 农村财产关系的基本格局

我国农村基层财产关系的基本格局已经发生了所有者与经营者分离的变化。据估算，进入 90 年代以来，农村总资产额已达到 95196.12 亿元(1992 年)。其中：77.29%为集体的地产(耕地和山地)和企业资产，这部分资产的 95%以上已长期承包给农户和个人经营，集体已经退出了种植业的直接生产领域。此外，主要形成于承包经济剩余增量的农民私产，约占整个农村资产总额的 22.71%。有鉴于此，实际上农村总资产中仍直接由集体经营的部分还不足 4%。

农村承包经济中最初形成的财产制度特征，是以集体和农户对农村财产的共同占有为前提，以两权分离为基本特征的社区集体与农户之间就如何利用集体资产的一种产权合约，它与中国历史上地主与佃农之间形成的所有权与使用权相分离的产权制度特征，理论上看仍然有本质区别：集体与农户是农村财产的共同占有者，其产权主体是集体和农户，是一种集体与农户间的非排他性产权制度安排。而地主与佃农之间则不同，其产权主体是地主，具有排他性。

尽管集体与农户双方都承认资产最终所有权归社区集体，而使用权归农户和个人，但是农户的使用权体现的却是所有权的大部分权益，它除了享有使用和收益分配权外，还享有超越使用权权限的特权。我们认为这是一种非排他性的农村产权，其制度特征主要表现在两个方面：首先，农户享有获得土地使用权神圣不可侵犯的权利；同时，农户作为社区成员也享有按人口平均地权的权力。另一方面，集体作为资产的所有权主体除了体现收益分配外，仍享有对资产的

处置权，可以对社区内的资产进行调整，这形成了农村产权两级构造的基本内涵。作为一个事物的两个方面，这既是孳生侵权和难以形成稳定的产权构造的制度根源，同时也是带来农村产权制度创新后续变化的制度基础。

随着承包权的长期化和农户私有财产的增加，农村进一步出现土地使用权作股、企业资产折股等新的财产制度。这不仅以股权形式使两权分离之后集体与农户各自的产权更加明晰，而且这个变化意味着双方都逐渐承认了农户在农村财产中的部分所有权主体的地位，并且这个地位在逐渐地增强。这就有可能在农村基层形成新的农户对集体的委托代理关系。

第二节　理论和现实问题的讨论

一、家庭承包制引起的理论讨论

正如20世纪五六十年代存在对土地制度的安排有各种不同的争论一样，从家庭联产承包责任制、大包干，到延包30年，土地制度的改进始终是在争论中推行。尤其从1985年起的连续几年里，粮棉油等主要农产品产量徘徊不前，农业生产发展速度放慢。面对这种状况，有人认为家庭联产承包责任制的潜力已尽，主张要用新的制度来取代。自此，理论界、学术界关于土地制度和家庭联产承包责任制的讨论随之活跃起来。中央决策也面临着诸多不确定因素，加大了决策的复杂性和风险。

1. 土地所有制问题

理论界关于土地所有制问题的讨论，归纳起来大体有三种主张：

第一种主张是实行土地国有永佃制[①]。这种观点认为，目前我国土地的集体所有权主体实际上是空缺的，国家对集体土地的使用权、受益权及处分权有种种限制，集体所有制只徒有虚名；而要营造新的集体所有权主体又是不可行的，实行私有制也不可能。所以，解决的办法是实行土地的国家所有，把土地的使用权永久性地出让给农民。这样既有利于国家直接统一管理土地，也有利于安定民心。

第二种主张是实行土地私有制[②]。这种观点认为，承包制激发了农民的劳动积极性，因而短期内是有效的，但这种制度无助于激发农民的长期投资愿望，因而其效率只能是越来越低。解决这一问题的根本办法是实行土地私有制。而且实行包产到户后，实际上，农民在很大程度上已可自由处置土地。他们认为土地私有可能加速土地的流动和集中。

第三种主张是不断完善土地集体所有制[③]。这种观点认为，土地国有永佃和土地私有化都不可行。实行土地国有，一方面是国家没有足够的财力赎买集体的土地，另一方面是可能形成对农民的新的剥夺。实行土地私有制则不仅直接受我国现有的政治经济制度的制约，是行不通的；而且东南亚一些国家和地区如日本、台湾的经验也证明：小规模的土地私有会阻碍土地的流转，妨碍规模经营和农业生产效率的提高，从而抬高农产品生产成本，降低农产品在国际市场上的竞争能力，增加政府的财政补贴，尤其是不利于工业资本的积累。所以，最佳的选择是改革和完善现有的土地制度。

上述观点都有理论和现实的依据，也有不足之处。以制度经济学的产权理论来分析我国小农村社经济内部的土地产权关系，我们

---

① 安希伋，"中国土地制度问题——论土地国有永佃制"，见《产权、流转、规模》，国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编。

② 文贯中，"中国的农村土地制度及其对农业投资的影响"，同上书。

③ 周诚，"略论现阶段我国农村土地制度建设"，见《产权、流转、规模》，国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编。

发现主要特点是农村社区内部土地产权的“不完全排他”。这是由于国家权利在上述三次土地制度变革中都是起决定作用的,国家权利“侵入”土地产权的形成过程,使之明显“残缺”,与市场化的产权形成有重大差别。“两权分离”就是对这个所谓残缺产权的通俗解释。我们的研究证明:土地制度的“两权分离”不仅解放前就普遍存在,现在也正是我国农村基层可以推行“统分结合,双层经营”的制度基础。

由于我国农业和农村经济的发展受两个主要矛盾的制约,一是基本国情矛盾——人地关系高度紧张;二是体制矛盾——城乡分割对立的二元社会经济结构矛盾,第二个体制矛盾加剧了第一个矛盾①。所以在这样的矛盾制约下,对农民来说土地既是生产资料,又具社会保障功能。而且随人口增加后者的作用有逐渐大于前者的趋势。于是在分配土地时就不能不考虑公平和效率兼顾,这一点已成共识。

现在所要回答的问题是:公平和效率的兼顾是相对全国来说好呢,还是相对于某个具体地区来说更合适?如何既能保证让农民公平地占有一份安身立命的土地,又能实行土地的适度规模经营?总之,即使假定市场无摩擦、交易无成本,在不能够充分就业、劳动力无限供给,而土地要素不变的条件下,资本和技术等要素也不可能在边际报酬递减的作用下替代劳动。要给中国分散农户在细碎土地上经营的微型农业,找出一条进入市场参与竞争的路,在现实上的确教训多于经验;在理论上则几乎是不可能的。

2. 土地的规模经营

一个时期以来土地规模经营问题的讨论,主要针对的是集体经济发达地区的现象。除了对集中农民分户经营的土地搞集体农场的做法是否有悖于现行政策的政治性讨论之外,农经理论界关心的主

① 温铁军,“制约‘三农问题’的两个基本矛盾”,《战略与管理》1997年第3期。

要是规模经营单位本身的经济合理性问题。从下面列举的案例和数据材料中，人们会看到规模经营单位土地要素增加的同时资本要素也在增加，如果种植业产出品的价格水平既定，那么随投资水平和农业的装备系数的较大提高，就可能有关于投入产出比是否合理、要素的边际报酬是否递减等很多值得进一步探讨的问题。

更何况人们无法排除地方政府的行政干预。从农业面临的宏观约束考虑，**在全国总体上的劳动力无限供给条件下，个别地区的资本替代劳动投入，很可能只是要素市场不发育和行政干预的结果。**

此外，微观研究还有两种对立的观点，一种观点认为，规模经营有利于降低农产品生产成本，但却与提高单产相矛盾。任治君① 在对法国农场的规模与产值进行对比后发现，单位产品成本随农场经营规模的扩大而下降，而单位面积产量却随农场经营规模的扩大而降低，因而提出在我国不宜提倡搞规模经营。张光辉② 在对法国、日本等国的农场规模与单位面积产量进行对比后却发现，规模经营不仅不妨碍单产的提高，而且还有利于促进单产的提高，因而主张推进农业规模经营。

本人认为，对我国大多数农村地区而言，真正有借鉴价值的农业规模经营，其实是下文平度案例中那种在不破坏小农村社土地产权关系的条件下，把土地承担的福利和生产这两个功能分开的做法。

二、分户经营以后现实问题的讨论

经过20世纪80年代头几年的实践，农户分散承包土地进行家庭经营的制度，也暴露出一些非解决不可的问题。

1. 土地分割与调整

(1)土地好坏搭配，不断按人均分，造成土地分割细碎。

---

① 任治君，“中国农业规模经营的制约”，《经济研究》1995年第6期。

② 张光辉，“农业规模经营与提高单产并行不悖”，《经济研究》1996年第1期。

由于受人多地少基本国情矛盾的制约而不得不强调公平地按人均分土地,体现了土地对农民的生存保障功能。但与此同时,也产生了负效应,1984年全国平均每个农户仅耕种8.35亩地,平均分为9.7块,平均每块仅为0.86亩。据典型调查,贵州湄潭陈家坡村朱天月家,7口人的7份责任地,共计128块[①]。土地过分细碎,不仅造成了土地的浪费,而且不利于农事作业和日常管理,成了提高生产效率的障碍。大包干15年后到1998年,据有关资料分析,全国平均每个农户仅耕种不足7亩地,平均分为4~5块。地块细碎的问题有了改进。

大多数人认为,现行土地制度对人口来说是公平的,对劳动力来说是不公平的。因为有些农民能种好地,但却没地种;有些农民种不好地,却又不得不种。不仅造成了土地和劳力资源的浪费,而且使我国农业难以产生规模效应,无法与变幻莫测的大市场相连接。这个观点其实似是而非。

因为,如果我们比较土改和大包干这两种"残缺"产权制度,可以看到它们形成的约束条件不同,结果也不同:50年代是4亿农民进行土改,以后**农民虽然一般情况下不能出租土地,却可以通过直接买卖土地"有偿流转"**,实现资源的优化配置,因此在土改以后的3年里出现了所谓"新富农"。而1978年以后是8亿~9亿农民大包干,以后农村**土地虽然不得买卖,却可以出租,亦即"有偿流转"**。如果一部分农民生产经营能力强,当然可以多租土地。但事实上由于农村人口增加了1倍多,人地关系越来越紧张,劳动力绝对过剩,实现转让的耕地面积十多年里大约仅有1%。农村基层不得不随人口增加不断均分土地。结果是,像土改以后那种有能力相对集中土地、在种植业上进行规模经营的富农,也就自然没有条件产生。

(2)土地承包频繁调整的客观性与农民对承包制的要求。

---

① 易之,"对农用土地制度建设的几点认识",见《产权、流转、规模》,国务院农研中心试验区办公室、贵州省委农研室合编,中国卓越出版公司1990年版。

承包制推行初期，承包期一般是二三年一调整。从 1984 年开始，中央三令五申家庭联产承包责任制 15 年不变，但是在实际工作中，许多地方仍然是三五年一调整，有的地方甚至是一年一调整。当然，农民和村干部自然会考虑土地调整成本，大多数进行一年一调整的地方，采取"动账不动地"的办法来降低调整成本，亦即，随各户人口增减，在村集体的账目上调整分摊在各户承包土地上的税费负担。人口增加的户其人均土地相对减少，因此相应减少该户的税费负担；反之则相反。

从一般理论逻辑出发的分析都认为：土地频繁调整必然影响农民对土地的长远投入。其实这也不尽然。因为，90 年代以来农业投入实际在增加，农业成本年均上涨 10%；此外，各地农户调查数据也不够支持这种推断。相反，大量数据反映出，农民对承包期的要求并不是越长越好，至少一半以上的农户，希望随人口变化而调整土地。这表明，农民对承包制的要求已经在客观的资源环境压力下，发生了内在的功能性变化。对于这些农民来说，土地对农村人口的生存保障功能已经大于其生产功能。

(3)土地产权制度缺乏有效性。

首先是土地所有权弱化，家庭联产承包责任制只是笼统地规定，土地的所有权归集体，农户则拥有土地的经营、使用权。在 1998 年家庭联产承包责任制已经改为家庭承包制之后，政策规定集体只可以预留 5%的机动地，所有权主体地位进一步弱化，"两权分离、双层经营"在具体内容上缺乏详细而明确的规定。

其次，农民的土地使用权不稳定，使用权的具体内容也没有严格的界定。理论界至今仍然在讨论农民事实上已经占有了 20 年的土地"使用权"到底是否属于法律上的物权。

其三，国家的土地管理权、集体的土地所有权和农民的经营使用权内容交叉，受益权和处分权都没有界定清楚。于是国家、集体、农民之间相互侵权行为时有发生，承包合同纠纷也因此日趋增多。要

么是国家对土地的宏观管理失控,地方政府滥占耕地,集体和农民的利益受损;要么是集体以土地所有者的名义,随意侵犯农民的使用经营权,随意向农民摊派,更有甚者随意收回农民的承包地;要么是农民把土地看成是自己的私有财产,不承担相应的义务,集体的利益得不到相应的保障。

总之,这种以政治手段通过分配形成的不规范的产权制度,缺乏有效性,没有约束力。

(4)土地收益的分配问题没有得到根本解决。

承包制初期确定的"交足国家的,留足集体的,余下都是自己的"的分配体制,打破了原来平均主义的分配模式。但随着农业收益的不断增加、土地的不断增值和市场化程度的不断提高,有的地方在征占耕地的收益分配上过分强调国家或集体利益,而忽视农民利益,影响了农民的生产积极性。

(5)非耕地不适合均分制。

非耕地并不承担农民的生存保障功能,把承包制照搬到山地和荒地等非耕地资源上,并没有产生像耕地上那样的制度效应,相反,还出现了乱砍滥伐、包而不治、治而无效的现象。以山地、荒地为主要对象的非耕地制度建设跟不上其开发、治理的步伐。尤其是90年代初期,山地开发,荒地整治已在许多地方大规模展开,但各地政府对其开发治理中的制度建设却重视得不够,这已经埋下纠纷隐患。比如,等有了产出和较大的收益后,其原来的合同(合约)能否有效地得到执行的问题。

(6)土地流转不规范,由此而产生的土地纠纷不断增加。

长期以来民间自发的由农民双方协商进行的土地流转一直存在,但非常不规范,容易引起纠纷,而且政府要解决纠纷时也无据可循。此外,农用地转为非农用地缺乏有效的制度约束。一方面是乱占滥用土地,特别是耕地;一方面是集体和农民的利益得不到保障。

2. 集体资产管理混乱所反映出的问题

家庭承包制经济中普遍存在的问题是集体资产的产权主体虚置而导致的管理混乱。

(1)各种集体资产承包和增值的所得上交,至今一直存在着账目不清和资金使用缺乏约束等问题。尽管各级都有严格的制度规范和监督执行保证,仍然出现很多地方集体资产听任少数人任意侵占,这种无效产权成为滋生腐败的根源。

(2)伴随着承包经济成长起来的农民家庭私产,已经成为农村财产关系当中越来越重要的组成部分。但限于某些传统意识形态认识方面的局限,对新生产权保护的制度却一直未能形成。中国农村社会的文化背景中根子很深的抑工抑商、平均财产的倾向,常常使对农民家庭财产权利的威胁从潜在的转化为现实的,从心理的、精神的转化为物质的。

(3)在环境因素的制约下,由于宪法和有关法律在私有财产权利上缺乏明确的法律保护,农村个体工商户、私人企业等新的财产主体对外独立的法人地位事实上并没有得到确认。致使长期以来他们不能稳定地形成自己的实力规模。同时它也受制于市场的忽开忽关、税费的时轻时重、交易费用的猛起猛落和舆论的忽贬忽褒。

(4)由于国家推进金融垄断和银行商业化改革的影响,农村资金要素越来越稀缺,商业银行由于不可能适应农村小额信贷高成本、低收益的需求特征而把农村金融领域让给了高利贷。因此,90 年代末期发生的农村个体工商户在总量上波动较大的现象,决不仅仅只是经济景气与否的反映。

(5)无论是依托社区建立的合作社,还是在部分农户独立财产权利基础上形成的各种新经济联合体、专业合作企业,都没有适用的法律,大多数长期实行不注册、不登记、不纳税的“三不主义”。于是,大多数合作经济或者集体经济组织都没有体现所有者的权益,不能对资源和收益进行整合。它们有的“引进”股份公司的牌子,或者采纳

了股份制的部分内容，却又因为在财产上不独立而不能严格按照股份公司的法则运作。这种不伦不类的组织形式虽然有其适应性强的好处，但也有责任和风险承担的义务不落实的弊病，没有不折不扣地合法存在的权利。部分社区性企业和大部分农户因没有稳定的预期，而短期行为不断或转向过度消费。

农村改革进程中，上述问题的讨论始终在进行着。其中，农村改革试验区 11 年的实践，应该是最有说服力的。因为这既是有理论指导的、基层干部和农民群众的制度创新，又是在社会科学领域中难得的理论见之于实践的研究。

第三节 制度试验

在 1985～1986 年农村改革面临进退两难境地的时候，中共中央于 1987 年决定建立农村改革试验区。先后有贵州湄潭、广东南海、江苏苏南地区、山东平度、北京顺义、湖南怀化、陕西延安等 7 个地市县，经国务院批准重点进行土地制度完善与财产制度创新方面的改革试验。可以说从 1987 年开始，农村基本制度的稳定、完善与创新进入有目标、有组织的新阶段。各试验区在强调效率、兼顾公平的基础上，以提高土地生产率和劳动生产率为目标，以提高土地经营效率和稳定农民预期为重点，根据各自的实际情况，分别选取不同的试验主题进行了长达 11 年的改革试验。

试验区的制度建设，是在全国普遍推行了家庭承包制基础上的后续制度改革。因此它具有双重职能，即：在坚持农村土地集体所有制的前提下，一方面要探索完善家庭承包制，另一方面要努力探索和发现集体所有制的其他有效实现形式。本节重点介绍各地试验区的制度建设经验。

一、以完善和稳定土地家庭承包关系为目标的产权制度改革

1. 贵州湄潭试行以“增人不增地，减人不减地”为主要内容的土地制度改革[①]。

案例：湄潭县是一个典型的传统农区，1980年实行以“大包干”为特征的家庭联产承包责任制，土地实行“按人均分，3~5年一调整”的政策。到1984年，湄潭县约有10%的农户因人口增加要求对土地进行重新调整。而土地调整的组织费用又相当高，以双塘村为例，为重新确定人口、土地和地块，并对土地按抽签次序进行调整花了半个月时间，全村211户农户，按每户出一个劳动力，共要花费3315个劳动日。并且加剧了土地细碎的趋势，农民也不愿增加对土地的长远投入。

针对上述问题，湄潭制定了“明确土地集体所有权主体，完善农户使用权，新增人口不再分地，稳定农户投资预期”的改革方案。

在所有权方面，由村代行所有权职能，作为土地发包单位，与农户签订承包合同，收取土地承包费；同时，规定土地承包费主要用于农田水利设施建设和中低产田的改造。

在使用权方面，明确规定承包期内，新增人口不再分地；允许农户土地使用权有偿流转。具体的设计方案有以下几项规定：

(1)目前农户已经取得的土地使用权保持20年不变；

① 试验区办公室1993~1997年分批组织了经验研究，湄潭即为第一批列入总结的试验区。详见蒋中一、陈广光、潘苏文，“贵州省湄潭县土地制度变革分析”，载于“中国农业基本经营制度研究报告”，1995年农业部软科学第8号课题。

(2)对于人口增减引起的承包地悬殊问题，实行稳定的方针，既不调进，也不调出；

(3)对集体收回的土地，不再按人头平均分配到户；

(4)鼓励有新增人口和剩余劳力的农户积极开发非耕地资源和发展"五小"经营(小种植、小养殖、小林果、小加工、小运输)；

(5)转让土地使用权，要经合作经济组织批准。

与此同时，为了保证上述方案的顺利运作，还设计出了三项主要的配套制度：

(1)通过政策引导和扶持，开发荒山、荒地资源，以减轻耕地制度建设的压力；

(2)创办土地金融公司，农户用土地使用权做担保来获得投资贷款，以促进荒山的开发和耕地的改良，为土地流转创造条件；

(3)推出"稳征、减购、压销、保调"的粮食征购体制改革方案，以保证农民的土地使用权与收益权更加完整。

这项新的制度安排，开始执行时也受到部分农户的反对。例如在对该县新石乡510户农户的调查中，对"增人不增地"持赞成态度的占64.7%，有1/3的农户希望在稳定家庭联产承包责任制的基础上，对土地做定期或不定期的调整。但这种制度安排总的说来是成功的。主要在以下几个方面取得了成效：

(1)稳定了农民对土地的预期，促使农民增加对土地的投入。1989年调查1152个样本农户，其主要生产资料投入(化肥、农药、种子费用)、劳动力投入和粮食亩产分别为49.04元/亩、65.43天/亩和569斤/亩；1992年调查1145个样本农户，其主要生产资料投入(化肥、农药、种子费用)、劳力投入和粮食亩产分别为59.12元/亩、68.66天/亩和760

斤/亩。据试验区对该县新石乡土壤肥力的跟踪调查,1989～1992年间,每亩有机肥的施用量从913公斤增加到1423公斤,增长55%;无机肥施用量从45公斤增加到76公斤,提高88%。

(2)农民对新的土地制度安排的赞同程度在提高。赞成"在承包期内,增加人口不再分地"政策的农户比例由1989年的50%,上升为1992年的67%。

(3)鼓励劳力从事非耕地资源的开发,则减轻了人口对耕地的压力。据匡算,全县建成高标准的茶、桑、果、药园6万多亩,若按每人管理2.5亩计算,则全年可转移剩余劳力2.4万人。

(4)其"增人不增地,减人不减地"政策已被写进中央文件,予以提倡。

但是,其试验项目中的子方案之一——创办土地金融公司则收效不明显,尽管开始起动时制定了财务管理制度、贷款抵押和担保制度,也有一些农户用土地来做抵押,金融公司也发放过一定数量的抵押贷款。比如,自1988年9月至1990年6月共发放各类投资信贷418.3万元,其中非耕地资源开发信贷112.5万元。但这种运作势头没有再继续坚持下去。到1993年年底,以土地使用权及其附属物在土地金融公司贷款的农户累计才31户,贷款金额170多万元。

土地金融公司子项目难以正常运作的关键在两个方面:

(1)农户只有较短的土地使用权,而且土地分散、不规模;公司难以与小农经济进行交易,对经营失败的农户即使能够收回其抵押的土地,公司也无法重新发包经营。

(2)农户愿意用来抵押的土地大多是边远地带的差地,

而土地金融公司则希望农户用好地来抵押，双方的供给与需求脱节。

2. 山东平度实行“两田制”[①]

案例：山东平度试验区依据本地耕地资源较为丰富、非农就业和农民非农收入比重较大、农业机械化程度较高的特点，制定了“按社区人口均分口粮田、按劳投标承包责任田的‘两田制’”改革方案。其目的是为了既保证社区人口生存，又促进土地的适当集中，从而做到在兼顾公平的同时，充分体现效率。

平度“两田制”的主要做法是：

(1)把耕地分为两大类，即口粮田和责任田。

(2)口粮田确定的标准是，农民口粮以每人每年225公斤计；饲料用粮以保证每年喂养2头猪和10只鸡为准，计需100公斤粮食；种子用粮一般每亩20公斤。三项合计，人均每年需粮350公斤，按全年粮食亩产650～700公斤算，每人应划分口粮田0.5亩。实际过程中，耕地资源多的也可多划。

(3)口粮田按人均分，只负担农业税；责任田实行叫行承包，要负担农业税、定购任务和上交承包费。每亩承包费约占亩均纯收入的30%～40%。

在实行两田制的同时，平度还相应安排了一系列配套制度：

(1)强化了所有权主体对土地的管理功能。明确规定：农户不能乱占滥用土地；农户或集体建房，要征收取土费，用做土地复垦基金；建立用地养地制度，把承包地上施用的

① 参见书后附录四摘引的蒋中一、陈子光、贾彦海，“平度市的‘两田制’改革和政策效果分析”，原文载《中外学者论农村》，华夏出版社1994年10月第1版。

农家肥作为承包合同的一项内容;建立土地档案制度。

(2)规定土地使用权可有偿或无偿转让,口粮田可自由转让,责任田只允许退包或无偿转让。

(3)建立以地定养制度。即把土地地力升级与农畜牧业发展结合起来。

平度采取由县政府直接推动,乡村负责推行的试验方式。首先是对本村耕地进行分等评级。根据土壤肥力、灌溉条件、地理位置等因素,召集本村农民集体评议以确定耕地等级,一般定为三等九级。其次是对承包田实行叫行承包。村经济合作社作为耕地所有者的代表,向农民招标,农民现场投标,公平竞争。为保证适度竞争,采取农民自愿申报,摸清底子的办法,防止盲目扩大经营规模,劳均一般为10~15亩。再次,"两田"承包期一定5年不变。其间人口的变动采用"两田"互补的办法,即增人减承包田数量补作口粮田,减人减口粮田数量补作承包田,同时相应调整承包费和定购任务,保证承包期的相对稳定。

经过近十年的探索,平度试验在以下几个方面取得了较为明显的成效。

(1)打破了耕地按人均分的格局,探索出了一条公平与效率相结合的路子。蒋中一等在对平度"两田制"进行案例研究后认为,"两田制"成功之点在于把维持公平原则的基点从资源(耕地)的平均分配转移到了收入分配的均等,从而顺利地在耕地分配中引入竞争机制,打破了村社内部"土地均分制"的传统结构,实现了公平和效率的均衡①。这也就为资源的有效配置打下了基础。

① 参见书后附录四摘引的蒋中一、陈子光、贾彦海,"平度市的'两田制'改革和政策效果分析",原文载《中外学者论农村》,华夏出版社1994年10月第一版。

(2)土地资源保护、土地资源管理、土地评价已制度化。土地管理制度有效地使农户把用地与养地结合起来，农户承包一定的耕地，必须饲养一定数量的畜禽，向土地投放一定数量的有机肥。这一套“以地定养，种养挂钩”的土地定级管理办法，既为养护地力提供了制度上的保证，又同步扩大了农户养殖规模，在种养两业价格不同步的情况下，保证小农内部的收益稳定。

(3)土地合理流动的机制得以建立，土地规模经营得以发展。全市有经营土地在20亩以上的农户11120户，务农劳力劳均经营由原来的7.2亩上升到10.3亩。

(4)促进了农村集体积累制度的建立和农业服务体系的全面发展。农村合作基金会全面启动，累计筹集资金12亿元，投放8.8亿元；建立了市、镇和村三级合作服务体系。

二、土地适度规模经营

案例：江苏苏南地区乡镇工业发达，农业劳力已大部分转到二三产业，农民经营农业的机会成本增大，热情不高。为了继续保证农业生产的发展和完成国家粮食任务，苏南试验区设计出了“土地适度规模经营和农业现代化建设”的改革试验方案，重点是以村为单位推行土地规模经营，创办家庭农场和村办农场。其目的是要提高土地产出率，提高劳动生产率，增加农民收入和改善农业生产条件，实现农业现代化。为此，出台了一系列的扶持措施和配套制度，比如，加大以工补农的力度，大搞农田基本建设；增加农业机械投入，提高机械化水平；为规模经营农户提供各种产前、产中、产后服务等。苏南土地适度规模经营试验还制定了具体的监测指标，通过试验要达到劳动生产率年递增10%以上，土地产出率增长10%以上，农业总投资和亩均投资

也有具体的规定。

苏南地区的土地规模经营通过试验引导，进展比较顺利，基本上实现了预期目标：

(1)探索出了土地规模经营的多种组织形式。主要有四种规模经营的形式，即家庭农场(种田大户)、村办农场(服务站办农场)、厂办农场(农业车间)和联户农场。其中家庭农场是最普遍的形式。此外，近来还出现了季节性规模经营形式，即夏熟作物统一种植，实行规模经营；秋熟作物仍然分户经营。

(2)通过办示范乡镇和示范村，实行两田制，压缩口粮田和扩大责任田等措施，促进了土地规模经营的发展。三个国家试验点县土地规模经营单位1994年达到3404个，平均规模为78.48亩，劳均经营规模为31.19亩，实行土地规模经营的面积，占责任田的总面积已达27.83%。

(3)通过发展规模经营提高了劳动生产率、土地产出率和粮食商品率，农民收入有了较大增长。首先是劳动生产率有了提高。1994年同1988年相比，土地规模经营单位的劳均产粮达2.3万公斤，年递增率为14.5%，实现了年递增率达10%以上的预期设计目标；1994年土地规模经营单位的劳均产粮是其所在村兼业农户劳均产粮的28.5倍，远远超过了3～4倍的预期目标；劳均农业产值也比预期目标高出了2.4倍。其次是土地产出率有了提高。1994年同1988年相比，土地规模经营单位的粮食亩产提高了128.65公斤，增长了20.2%，超过了10%的预期目标；1994年规模经营单位的亩产比当地兼业农户的亩产高出30公斤；一般来说，丰收年景规模经营单位粮食的增产幅度要高于兼业农户，而受灾年景规模经营粮食的减产幅度要低于兼业农户。再次是粮食商品率有了提高。1994年，规模经营单位的粮

食商品率为96%，比1988年高出了13.9个百分点。规模经营单位已挑起了完成国家定议购粮任务的重担。第四是农民收入增长明显。无锡、吴县、常熟三县全年经营粮食生产的劳均净收入就达13316.5元，是当地兼业农户同期人均纯收入的3.3倍，是务工人员劳均年收入的2.2倍。

(4)农业投入增加，生产条件明显改善，农田水利基本建设和农业机械化程度有了明显的改善和提高。1988～1994年，无锡、吴县、常熟三个国家试点县用于农业的总投入达15.12亿元。其中国家投入占31.74%，集体投入占61.17%，农民自我投入占7.09%，每亩新投入555.16元，加上原有的基础，每亩投资已接近1000元。

(5)农业服务体系进一步健全。有些村镇在探索"两田制"的基础上，推行"一田制"和口粮商品化，即土地由村集体统一经营，村民的口粮由村统一供应，村发给村民米票和面票，规定月指标，由村民自己购买。有的是自己建粮站；有的则是让粮站代管。

但苏南土地规模经营试验也暴露出一些问题：

(1)农民的专业化组织程度较低；

(2)土地的流转速度不如设想的那样快。

(3)它需要集体大量的资金投入做支撑。经验表明，苏南地区劳均经营15亩以上的耕地，包括农机、道路、水利、仓储等设施在内，平均每亩要新增投资1000元左右。

三、土地流转

1. 阜阳试行土地"反租倒包"

案例：安徽阜阳市颍州区程集镇东刘村位于淮河平原中部，东距阜阳市区10公里，有16个村民组，2036人，800余名劳

动力,4016亩耕地,是典型的传统农区。第一次15年的土地承包合同于1993、1994年分别到期,当年就已贯彻执行了中央关于延长土地承包期的政策,村只留有少部分机动地供公共设施建设调地之用。

1996年下半年,东刘村委会依托原来的村集体所有的孵化厂和种猪厂的积累,正式注册成立了村委会、公司合一的“鑫鑫农村经济开发公司”,选择600亩连片耕地进行试点(内有部分小块耕地未参加反租倒包),这600亩土地的承包权原属于两个自然村、4个村民组的132户农民,每户原承包耕地2亩到5亩不等。农民把手中耕地以每亩600元/年的价格租给村里,再交由鑫鑫公司集中使用,谓之“反租”;土地集中后,就需要人去管理,而那些出租土地的农民又成了剩余劳动力,于是公司再签订新的承包合同把土地“反包”给农民,由农民按公司新合同的要求具体负责实施管理,公司每亩付给农民管理费1000元,年终每亩实际收入扣除生产成本、管理费用后,余下纯利润再由农民和公司平均分享,每个出租土地的农民每亩至少可以稳获1600元。这就是“倒包”。该公司下辖农贸公司、科技服务站和农业生产小组等。其最基本的生产单位是农业生产小组。反租的600亩地被分成12组,每50亩即为一生产小组,由一名组长负责领导承包户按公司要求,统一耕作、播种、施肥、打药。科技服务站负责统一供种并提供农机、农技服务,还负责引进技术。农贸公司负责最终产品的销售问题。整个公司就是一个工厂化的农业企业,农民实质上也就成了农业工人。自1997年6月以来,东刘村在反租倒包的土地上大规模推广种植了蔬菜等高附加值经济作物,运作基本顺利,夏洋大白菜每亩最高收益在2000元以上。每亩耕地扣除生产成本、公司管理费用之后,农民可增收600元左

右。

以上制度安排和现代要素投入产生了较高比例的地租增量，使得公司把土地倒包给原来出租土地的农民的时候，能够每亩每年付给农民600元租金和1000元保底的田间管理费用。而且，为了降低公司与农户在土地转让上的交易费用，公司承诺到年度终了时，按每亩实际收入扣除生产成本和管理费用后，纯利润再由公司与农户均分。

东刘村实行“反租倒包”的成功经验如下：

(1)能够产生多次级差地租：农户原来的分散种植只有绝对地租，集中连片之后就产生了级差地租1。鑫鑫公司投资整修了水利、电力设施和田间道路，减少了垄沟、田埂，由于资本要素的投入提高了土地抗灾的能力，于是客观上产生了级差地租2。公司把这600亩地全部用于种植蔬菜等高效益作物，相对于过去农民以种植粮食为主的土地收益而言，这种结构调整在市场情况好的条件下会进一步产生级差地租3[①]。公司采用间作、套种等适用技术和早熟品种，对所租土地实行“六统一”规模经营，即统一安排耕作、供种、供药、供肥、技术指导、销售，由农民按照公司统一安排和技术要求进行田间管理和劳动。由于规模经济能够提高管理水平和增加科技含量，假定科技投入的风险收益成正比，就会产生级差地租4。

(2)创造双赢局面：对于公司来讲，理论上每亩地每年的纯收益可达5000元以上，在增加农民收入的同时，也可以壮大公司自身力量，并增加集体收入。因此反租倒包的核心是公司不必考虑土地对农户的社会保障功能，可以通过增加现代要素投入来追求利润最大化。这就彻底改变了

① 这个观点与马克思的级差地租理论的出发点是一致的。

兼业小农的生产经营方式。对于农户来讲，一方面在其承包期内仍然保留“退出权”，土地的社会保障功能没有丧失；另一方面，参加反租倒包每亩土地最低每年可稳定获得1600元收入，并可参加最后的分红。这比农户自己按照传统种植模式进行生产的收入要高得多。据测算，以一年二熟稻麦轮作计算，当地一亩耕地的纯收益1996年只有326元（农民投入的活劳动成本还不计算）。因此，农户参加反租倒包的积极性是比较高的。

东刘村“反租倒包”有待解决的几个问题：

一是市场开拓与把握问题。东刘村政企合一的鑫鑫公司虽然比农户的经营规模大，并组织了一批外销队伍奔波于宁、沪、杭等大中城市，但其实力仍显弱小，在对市场的开拓和把握上有些力不从心。同时，由于公司得不到资金支持，缺乏后续加工能力，产品只能以初级形式出售，增值能力较低。

二是科技服务问题。由于公司未能与技术人员签订技术承包合同，为反租倒包提供科技服务的技术人员缺乏稳定性，影响了某些种植技术的效果。东刘村现正采取措施使科技辅导规范化。

三是管理方面的问题。在开始进行反租倒包时，公司未就经营效果和产量作出明确规定，导致部分农户由于劳力及其他原因产生田间管理效果参差不齐。这一问题现已得到改进，在1998年的承包合同中，公司规定了产量等有关事项。

2. 临漳的“承租反包”

案例：河北临漳以农村现有土地承包关系不变为前提，在本县范围内推行承租反包。临漳县农业服务协会与农民在自愿协商的基础上，成方连片地承包或租赁农户的承包地，并

对土地进行基础设施建设，农协在统一规划布局、统一优良品种、统一技术指导的条件下，把土地再反包给那些愿意承包的农户。

具体做法是：

原承包关系不变，农户将自己承包土地的经营权出租给临漳农协，农协签订承租合同，按照土地的质量和基础条件，以及往年平均亩产折价支付承租费，一般是根据土地优劣按亩产500～700斤小麦的产量乘以当时的市场价格。

农协承租后，投资对所承租的土地进行修路、打井、配电等基础设施建设，然后进行统一规划，划分成若干个种植或养殖区，配套引进现代农业设备、优良品种、先进的种养技术，再以付给农户的承包费为基数，每亩加上200元左右的投入和服务费用，把承租过来的土地分成若干块再反包出去。再包者可以是原出租土地的农户，也可以是其他农户或外地人。同等条件下，出租土地的农户优先取得承包权。

截至目前，临漳承租反包的运作是较为成功的。出租耕地承包权的农户一方除取得租金外，可从事其他农业或非农业生产经营，也可再包土地。农协种植试验基地按"反季节西葫芦——反季节白菜——反季节西葫芦"种植模式，亩纯收益可达6000元。据对80户反包户调查，户均再包土地1.6亩，每亩纯收入3000多元，户均4800元。

承租一方的县农协运用承租反包规划实施的万亩现代农业示范城已承租土地6600亩，投资1800万元，打井22眼，架设电线800米，修路3000多米，购置了喷灌、滴灌设备3套，还与河北农业大学等科研院所建立了长期合作关系。种植园引进了早春西葫芦等19个种植新品种，养殖园引进了香猪、獭兔等9个养殖新品种。

再包农户从十几户发展到4个村的800多户，每亩纯

收入达3000～5000元。改变了过去以小麦、玉米、棉花为主的农业产业结构，全县蔬菜种植面积已发展到12万亩，农业主产品的生产进一步规模化和集约化，县农协配合承租反包兴建了种兔场、种猪场、肉联厂、淀粉厂等龙头企业，加快了农业产业化的步伐。

承租反包还吸引了安阳、邯郸等外地一些种养大户到临漳投资种养业生产，初步形成了多元投资的格局。

3. 反租倒包与承租反包的经验分析

反租倒包和承租反包之所以能取得这些成效，下列经验应得到重视：

(1)兼顾各方的经济利益，坚持自愿互利原则。各利益主体在反租倒包和承租反包中的经济利益都得到了有效保障。出租土地承包权的农户获得了土地绝对地租的全部，即按传统方式生产的农业产值。公司或农协则以其技术、资金的投入和对农业基础设施的改善得到部分的土地级差地租；再包的农户以其劳动、资金等投入也得到了土地的部分级差地租。各方的责权利明确，投入和收益基本是平衡的，而不是像有些地方随意收回农民承包地的做法那样，损害多数农民的利益而只有极少数人获益。临漳农协在承租反包过程中，对那些实在不愿参加的农户采取了调地的办法，尽量避免了与群众的矛盾。

(2)必须有一个比农户更有实力的投资主体进行基础设施建设，根本改变农业的生产条件，这是提高土地产出率和商品率的基础。两地在反租倒包和承租反包中都以农协或公司为投资主体，改善了农田水利、道路和电力设施，提高了农业生产的抗自然灾害能力，产生了土地的增值收益，即土地的级差地租。农协和公司还通过承租反包和反租倒包获得一定的经济利益，进一步增强了其实力。

(3)坚持以市场需求为导向的生产，引进推广新的农业科学技术和新品种，是反租倒包和承租反包取得成功的关键。两地都根据市

场需求,调整了农业生产结构,大面积推广了经济效益高的种养新品种。单纯种植粮食作物因其收益较低是难以进行反租倒包和承租反包的。

(4)完善社会化服务体系,是反租倒包和承租反包健康发展的保障。两地在推行新机制的过程中,都统一对农田基础设施进行了改善,强调并坚持了统一布局、统一引进品种、统一技术指导等原则,解除了农民的后顾之忧。

(5)坚持了循序渐进示范推广的原则。反租倒包和承租反包的做法,都不是一下就全盘铺开的,而是采取了循序渐进示范推广的办法,先在小块土地上进行,用看得见、摸得着的效益引导农民学习和加入进来。

4. 几点启示

阜阳东刘村与河北临漳县同属于传统农区。从以上对两地做法与成效的介绍可以看出,反租倒包与承租反包虽然在提法、推广范围和效果等方面有不同之处,但二者的做法和效果却基本上是相同的。我们在调查时得到几点启示:

(1)增强了村社集(农协)在资源整合上统的功能。全国大部分地区在当年实行包产到户时把能"分"的全部"分"到了农户手中,农户逐渐成为农业生产投资的主体,生产积极性高涨,农业生产迅速增长。但集体经济空壳化现象较为普遍,在统分结合的双层经营体制中,"统"的一块弱化甚至消失了。随着农业和农村经济的快速发展,农业生产过程中出现了许多农民一家一户"办不了、办不好、办起来不合算"的事,诸如农田水利设施的建设和农业机械的应用等,土地的产出率和效益仍然是较低的,靠天吃饭的局面没有得到根本改变。尤其是近年来随着社会主义市场经济体制的逐步确立,单个分散的小农户的小生产既难以吸收农业新技术,又难以与变化的大市场对接,生产具有盲目性。反租倒包和承租反包的做法,在承认原土地承包关系的基础上,事实上增强了统的功能,为农业的区域化生产和规

模化经营创造了条件。

(2)发展产业化规模经营必须合理调整地租收益。表面上看,反租倒包和承租反包只是简单地增加了一层承包关系,而其实质是在正式提出租佃关系的条件下,使土地的地租收入显现出来。农民向国家和集体交纳的农业税和土地承包费实际是土地绝对地租的一部分;参加反租倒包和承租反包的农民的土地承包权变成了对地租的部分所有权,其实质也是绝对地租的大部分。农协、公司和再包农户由于农业基础设施改善、农业生产方式改善和投入增加而得到土地的增值收益,即土地的级差地租 II 的“增加”;并由于地租在各个主体之间的合理分配而充分调动了各方对土地投入的积极性,提高了土地与资金、技术、劳力等其他要素的结合能力,有利于促进农业现代化。

(3)中央近年来一再强调要稳定农民的土地承包权,延长土地承包期30年不变。稳定农民土地承包权的政策,对于稳定农村经济和社会无疑具有重要意义,但是,由于改革以来原有的农村社会化服务体系基本解体,而新的市场化的农业社会化服务体系又尚未健全,因而其对要素流动和提高土地资源的利用效率也存在不利的一面。反租倒包与承租反包能够有效地解决上述问题,既能够调整产业结构、增加农民收入,又能够提高土地资源的利用效率,推进农业向集约化和现代化转变。

(4)需要注意的是,反租倒包和承租反包的做法,不仅要求反租或承租主体应具备一定的经济实力,具有较强的投入能力和组织能力,并能对市场有一定把握;而且必须在与农户进行市场化的土地交易中建立降低交易费用的必要的“学习机制”,至少要懂得如何把土地上承担的农民的社会保障功能剥离出来,否则越是容易、便宜地得到土地,隐含的制度成本越高。因此,切忌不切实际地照抄照搬。此外,对于当前农产品日趋激烈的市场竞争和日益加大的投资风险,适当引入保险机制也是有待继续探索的问题。

四、山地制度建设

1、湖南怀化在山地开发中用长期租佃制代替承包制[①]

案例：

湖南怀化地区根据本地山林资源丰富的特点，在民间自由流转山地的基础上，由农业部农村改革试验区办公室派员帮助地方制定了"以租代包，明晰产权，加速流转，规模经营"的山地制度改革试验方案。其主要目的是用"租佃制"取代收效甚微的承包制，通过山地长期租赁和采取多种流转形式，实行山地的规模经营，提高山地开发的经济效益。

主要的试验内容包括：在维持原来土地所有权不变的基础上，把山地的管理权集中到行政村一级，由村统一行使管理权；用长期租佃制取代承包制，租赁期限一般为60年；对民间已有的山地流转进行因势利导，规范各种山地的流转合同，制定流转规则；发育多种山地开发组织，促进山地的流转；突破社区范围，进行山地开发；强化山地管理制度；鼓励规模经营。

怀化地区山地制度建设主要在三方面做文章：一是以"租"代"包"；二是规范山地的流转；三是鼓励规模经营。

其制度绩效主要表现为：

(1)长期租佃制克服了承包制在山地开发中所暴露出来的某些弊端，大大提高了农民山地开发的积极性，使下山的农民又一次上山搞开发。从1991年到1995年，全区新开发山地558万亩，平均每年开发93万亩，比1985到1990

① 《怀化地区山地制度建设研讨论证材料汇编》，湖南怀化地区试验区办公室1997年编。

年年均开发速度快了一倍。

(2)通过规范山地流转,促进了山地的规模开发。怀化地区的山地流转先于法律的允许而产生,维系这种流转稳定的因素主要是地方政府的默认和农民对"地契"的信任。针对这种情况,怀化地区先从清理原有的土地流转和流转合同入手,采取了三个措施:一是明确山地流转的主体和客体。山地流转的主体是拥有山地使用权的农户和单位,流转的客体是土地的使用权,而非山地的所有权。二是建立使用权流转的市场规则。流转期限不得超过60年,流转的市场工具是土地使用权证书。三是建立山地使用权流转的中间组织。乡村由乡村两级合作经济组织承担,地县成立山地经营公司。在规范的基础上,山地可以采取租赁、入股、兑换、买卖、抵押等多种形式进行流转。据统计,从1990年到1995年的5年间,怀化全区新增山地流转面积580万亩,累计投入12亿元,开发山地468万亩,农民从山地得到的收入增长了1.6倍。

(3)规模经营有了大发展。全区新造用材林中成片面积在100亩以上的占82%,1000亩以上的占18%,还出现了一批山地开发专业户。

怀化试验得出的一个重要结论是:必须建立与耕地不同的山地制度,规范使用权流转,实行规模经营。

2. 陕西延安建立"四荒"地拍卖制度

案例:陕西延安试验区针对本区荒地资源较为丰富的特点,在吸取荒地均分承包到户的教训的基础上,推出以"四荒"拍卖为主要内容的土地制度改革方案。其主要内容有:把口粮田之外的全部山地都归类为荒地,明确"四荒地"的集体所有权;把使用权拍卖给农户,拍卖年限为50~70年;保证让多数农户参与,对贫困户实行优惠政策;建立专门的土

地流转机构，负责土地流转工作。其主要的目的是让农民花钱买放心，建立起投资的信心，并实行规模经营。

陕西延安试验区主要在两个方面有了较大的突破：

(1)以“卖”代“包”，让农民出钱买个放心，对“四荒地”进行拍卖，5年来共拍卖荒地400多万亩。

(2)尝试建立交易管理所。据1997年统计，延安全市已建立乡级土地交易管理所30多个。

几年来，延安在“四荒地”的开发及其制度建设方面取得了明显的效果：

(1)在荒地拍卖的组织、拍卖的程序、拍卖的方式、拍卖的透明度、标的的确定等方面，找到了有效的办法。比如，在拍卖方式上采取竞争拍卖、招标拍卖和协议拍卖三种形式。为搞好“四荒地”拍卖，先后出台了十多个地方性法规文件。

(2)各荒地经营主体加大了对荒地的投资力度。5年来，全市各类荒地经营主体的投资达5000万元，平均每亩荒地投资在100元以上。

(3)治理速度和效益有了明显提高。

(4)加速了荒地的流转和规范化管理。组建最早的姚店镇土地交易管理所已组织拍卖、流转“四荒地”4.2万亩，签订合同2230份，发放土地使用证1246件。延安在对荒地进行拍卖时，还注意农户的参与面，对社区内的贫困农户，实行优惠政策。

五、农村土地资本化与财产关系重建

上述案例中的**反租倒包和承租反包，改山地承包制为租佃制，以及四荒拍卖，已经体现了土地资源的资本化，并且在资本化进程中产生增殖收益，形成了新的财产和分配制度**。相对于简单地强调大包

干(均分制)不可动摇,已经有了很大改变。不过,90年代农村财产关系变革中最有积极意义的,应该首推广东南海以土地为中心的社区股份合作制。

南海的社区股份合作制的重大意义在于把土地和企业资产通过作股的形式进行资本化,并且建立了新的共有制的财产关系。

1. 南海股份合作制的一般经验

案例:南海在1987年列入试验区的初期,其试验主题是粮食规模经营。后又提出了农业适度规模经营的试验方案,重点是发展非粮食生产的种植业与养殖业的适度规模经营。进入90年代,随着1992年兴起的"开发区热"大规模占地引发的矛盾冲突,南海肯定了基层群众为保护土地增值收益而创造的以土地为中心的农村股份合作制,并以此作为新的改革试验项目的主要内容,以股份制来改造合作制,以股份制来稳定、完善和发展家庭联产承包制,以便既保证在农地转为非农用地过程中农民的利益不受损,也保证土地的规模经营和统一规划。

南海在土地制度上的创新主要内容是实行土地三权分离,即先是由集体把土地承包给农户,实现所有权与承包权的分离;再由农户用承包权入股,由集体统一经营土地,集体获得实际意义上的土地使用权,实现农户承包权与实际使用权的分离。

1987年南海初期确立的粮食规模经营试验方案进展得不顺利,在一年的时间内,只有8户农户搞了粮食规模经营,共计413亩,仅占当时全市粮食生产面积的0.42%。随后他们跳出了粮食规模经营的圈子,搞起了农业规模经营,发展多种经营,但其效果也不明显,刚起步就陷入了停滞不前的局面。

1992年小平南巡讲话后,南海利用广东全面放开粮食

市场的有利时机，加快了结构调整，并在各级地方政府搞开发区占用耕地引发纠纷的压力下，尝试以土地为中心的农村社区股份合作制改革。其具体做法是：

(1)区别不同地区，采取不同的折价形式，把土地和集体企业的固定资产折股，无偿量化给农民，以稳定农民的土地承包权。

(2)农民在获得承包权后，再区别土地用途和收益折价，把土地的使用权交给集体，纳入股份合作组织统一使用，以达到规模经营和统一规划的目的。

(3)在推行土地股份合作制的过程中，实行农民股权“生不增，死不减”，对新增人口实行配售股。既解决了因人口变动而引起的频繁的股权调整，又解决了新增人口的生活保障和利益分配问题。

南海推行以土地为中心的农村股份合作制，其制度绩效主要表现在以下几个方面：

(1)全市对农村土地、财产进行估价折股，将 130 多亿元的资产总额以股份的形式配置给 76.6 万农民，并发放了股权证书，确认了农民在集体财产中所占有的经济份额，农民成为集体财产真正的主人。

(2)打破了集体收益按人均分的旧机制，形成了按股分配的新机制。集体配给农民的股权分为基本股、承包股和贡献股三部分。基本股，它体现公平的原则，所占的比例最低；土地承包股，是根据农民承包土地的多少来确定的；劳动贡献股，是根据农民劳动年龄和对集体的贡献大小来定的。集体的收益根据农民持股的多少来分配。1996 年，全市农村股份合作组织共有再分配款 4.08 亿元，人均分红 578 元。

(3)实现了对土地的区划化管理。45 万亩肥沃土地被

划为农田保护区,7.5万亩靠近城镇、公路的土地和山坡地被划为经济开发区,2.5万亩靠近村庄的土地被划为商业住宅区。

(4)促进了农业规模经营。全市农业经营大户发展到8245户,规模经营面积达8万亩,占全市农田面积的16%。

南海案例说明,以交易成本决定制度安排已经逐渐成为政府制度供给的前提。因为,南海实行的以土地为中心的社区股份合作制,是在一定条件下成功的。

南海地处珠江三角洲市场经济高度发达地区,在推行这项制度的过程中,**有土地开发权但没有土地的村集体(管理区),在乡镇企业发展态势最好、工业资产价值最高的时期,以两级配股的办法,由大队(行政村)向生产队(自然村)让渡了工业资产的股权(受益权),再由生产队向农民以股份分红的方式进行分配**,这样,生产队用工业资产的股权换得了农民的土地使用权,再向大队入股。而农民交出了土地,获得了按照人口分配,既体现土地农转非增殖收益、又体现社会保障的股权。而地方政府则由于可以直接与有行政职能的管理区打交道,也降低了在土地征用上与高度分散的农民发生冲突的制度成本。

2. 草场管理区的"增人购新股,减人不减股"

社区股份合作制是一种把社区内包括土地在内的集体净资产全部折股量化给社区内全体成员、农民实行按股分红与按劳分配相结合的财产制度。这种内部化的财产制度在明晰产权、建立对集体资产经营管理的有效的激励、监督和积累机制,克服集体经济自身存在的某些制度性缺陷等方面,都产生了积极作用。

这种产权是通过内部交换形成的,亦即:行政村和自然村这两级集体以自己控制的企业资产与农民交换土地承包使用权,但是,这种交换并没有通过公开的市场交易,所以在大部分村农民拥有的股权还是"虚股"。无论是分得还是低价买得(实质上也类似于分),一方

面它是对社区成员或企业成员以往劳动价值的承认,另一方面又带有强烈的福利性质。因而这种“分”得的股份又会因这种福利性质而受到种种限制,诸如不能转让、继承、抵押和人去股消等等。

有鉴于此,我们在1993~1994年几次对南海试验区进行调研之后指出:如果不把“虚股”折实,不仅会对因人口变动或人员流动对股份合作制改革的受益人产生重大影响,而且不利于资源的进一步有效配置。

针对这种情况,广东南海继续深化了这个试验。其中里水镇草场管理区“农民股权生不增,死不减”的做法有相当的意义。

案例:草场管理区的做法是,在农村社区合作经济组织中,将原属集体所有的土地资源、现有固定资产和自有资金以股份的形式全部折股量化,按照一定标准把全部股权一次性配置给社区内农民个人所有,股权可以在一定范围内流动,并以股份合作制方式组织运行。

股权有三种形式:一是基本股,占3股,配置对象为1995年12月31日前户口在该区的农业人员;二是承包权股,占3股,16周岁以下配2股;三是年龄、劳动贡献股,按承包责任田的期数和年龄为依据计算,足股占9股。这部分股权一次性配置给农民以后不再作调整,新增人口不再分配股权。对于新出生人口和结婚迁入的人口,通过定期扩股配售新股。新出生的配售5股,新嫁入的配售6股。配售新股有优惠,按照当时股值的30%计算。这种做法虽然仍没有完全把虚股折实,但适合农民的经济承受能力。

未来则设想发行全额现金股。同时,股权作为个人私有财产,可在本区内流动,允许股权转让、赠送、抵押和继承。为保证股权正常、规范和健康地流动,他们在股份合作社中建立管理机构,统一发放股权证书,一人一证。凡进行转让、赠送、抵押或继承的,必须到股份合作社、管理区有关

管理机构办理手续,否则不予承认。

草场管理区的做法可以说是在目前小农村社经济条件下最为彻底的产权制度改革,对于解决务工经商农民不愿放弃土地的问题提供了一条可行之路。

第四节　初步认识:制度问题与解决办法

经过11年农村改革的制度试验,我们对农村以土地为主的财产制度只能说有了初步的认识。因此我们这里尝试提出的能够解决问题的思路和办法,也是讨论性的。还需要继续进行不断的实践探索。

一、制度建设是一项长期的任务

我国《宪法》规定:"农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有"。《民法通则》又进一步规定:"集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或由村民委员会经营、管理。已属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有"。其实无论是现行法律规定,还是各地千差万别的实际执行情况,都没有对农村土地集体所有制赋予明确的解释。甚至土地究竟属于哪一级的集体所有,理论上和实践中也是模糊不清的。因此,农村以土地为主的财产制度建设,仍然是一项长期任务。

1. 深刻认识资源条件对土地制度安排的约束

人们看到,无论是大包干之后确定的15年不变,还是90年代落实延包政策的30年不变,事实上都不得不先按社区人口再平均分一次土地。至于分了地以后变与不变,或者什么时候变,一般而言,仍然主要取决于人地关系这个土地制度的约束条件是否改变。在我国

人地关系高度紧张这个基本国情矛盾不可能缓解,而且必然随人口增加越来越尖锐的前提制约下,**农村土地的制度安排不得不体现公平与效率这两个互相矛盾的原则,必须具有既作为生产资料,又承担农民生活保障的双重功能**。农户家庭人口的变动对耕地长期承包产生的压力,导致耕地在家庭内部进一步地细分和社区内部随人口增加必须重新分配土地的压力。因此,人们有针对性地提出了土地承包权利的时效性问题,试图通过统一建立大多数农民都能够接受的规范制度来保证。不过,最终解决耕地产权制度问题还得靠加快农村城镇化进程,只有当耕地上超载的大部分农村人口“离土离乡”了,耕地能够主要体现农业生产资料的功能了,我们才有条件建立符合中国国情的农村土地法。

我们应该明白,地权长期化的政策,对规模细小的农户经营的农业发展确实有其不利的一面。例如不利于规模经营、区域化种植、农田水利基本建设等。**但当前最为突出的、趋势性的问题是:分散的小农在劳动力绝对过剩的压力下,往往倾向于以劳动替代资本和技术要素,这使边际报酬递减规律不明显,市场这个一般能起到优化资源配置作用的“看不见的手”,在农业上有时候真的就是“看不见”**。因此,农业的两个转变也碍难实现。

2. 承包制条件下财产制度问题

家庭承包制经济虽然已成为农村财产关系的主要形式,成为既包括公有财产(地产和集体企业),也包括农民自有财产的多重权利组合。但是迄今为止,承包经济内部集体和农户双方的权利和义务都尚缺乏明确的制度定性,许多最基本的权利经常受到来自不同方面和不同程度的侵犯,得不到切实有力的保障。因此,承包制条件下财产制度还存在相当复杂的问题,还不足以培植起各当事人良好的长远预期。

其一,**农村土地的“准公共品”性质和集体财产的外部性。由于土地承担的福利功能是集体所有制长期化的根本原因,以及土地产**

权形成过程中国家权利介入造成产权残缺，在这种制度条件下，自上而下的侵犯所有权的行为时有发生，此外，集体资产所有权权限上移的现象大量发生。根据1987年农业部对1200个村调查显示，土地所有权属于村民小组的占65%，属行政村一级的占34%，属于其他层次的只有1%[①]；而到了1997年，根据全国农村固定观察点对317个村的调查，土地所有权属于村民小组的下降到44.9%，属于行政村的上升到39.6%，属于村民小组和行政村共有的占14.7%[②]。

其二，在耕地承包上，现行的土地承包合约对当事各方的权利和义务的规定，基本上还是停留在"交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的"这种不清晰的说法上，缺乏在合约期内，对当事各方权力和义务在产品的品种、数量、质量、价格，以及承包经营收益分配的根据，因而这种产权合约不仅在执行过程中产生了很大的问题，在法制建设上也难以规范。

其三，承包权利的流转方式和规则，至今也没有具体约定。除了对土地转包后的承包权仍有保留的政策性承认外，实际上的承包权转移大都是按当事人私下交易规则进行的。这一方面极大地限制了土地使用权的流动性，使得稀缺的土地资源不能合理配置。同时在农地的非农占用上，也导致了大量不规范的交易行为。而在国家垄断土地一级市场的法律约束下，通过正规手续能够获得的收益，原承包双方得不到，社会也得不到。而在这件事的背后，则是一部分土地实际被以绝对的垄断价格变卖，大部分增值收益被中间商劫取，成为分配方面不公平加剧的一个重要根源。

3. 现行农村财产制度条件下的收益分配问题

农村财产关系作为一组产权和约，其内容的不清晰常常在收益

① 张琦："论中国土地管理体制改革"，载《经济工作者学习资料》1994年35期。

② 农村固定观察点办公室，"当前农村土地承包经营管理的现状及问题"，载《中国农村观察》1998年第5期。

分配中表现出来,这在农产品的贸易中尤为突出。由于对交够国家的承诺缺乏明确的量的规定,事实上体现国家权益的部分农产品的合同定购,因其不规范的获取途径常常被视为对农民产权的严重侵犯。加之国家在地方的代理商在农产品收购中的压级压价和严重的延缓支付(打白条)行为,都给农民权益造成的真实侵害,极大地挫伤了农民的生产积极性。

在土地承包经营的收益分配中,承包者上交的根据和数量都不明确,导致“苛捐杂费”弹性过大,构成对农民权益的侵害。即使合理的农民负担,也常常演变为形形色色的乱收费、乱摊派和乱集资,这也是近年来对农民负担的反应日益强烈的原因和建立长期稳定的土地制度面临的主要问题。

4. 非耕地承包方面的问题

主要是两方面的问题:

一是由于现行承包关系对非耕地承包期限的限定过短,在集体尚无能力对非耕地资源进行开发投入的现实情形下,时效过短的承包期限不足以调动农民个人对非耕地资源进行深度中长期开发投入的积极性,致使大量非耕地资源的潜在生产力难以转化为现实生产力,资源利用效益不高。

二是由于非耕地承包关系的主导方式不是按人口均分的,再加上缺乏制度化的统一规范的承包程序,突出的问题是农民之间互相侵犯的行为较多,同时,无规则的、过重的税费也时常侵害承包人的权益。这使得农村非耕地财产承包关系至今纠纷较多,关系不稳定。

针对上述问题,下一步土地制度方面的改革应在区分耕地和非耕地的不同功能的前提下,进行不同的制度安排。

二、耕地制度

由于耕地承担的农民生存保障的社会福利功能越来越强化,人

们不得不承认耕地上体现的产权是一种"成员权",亦即社区成员与生俱来的、出于生存需要而占有一份集体土地的权利。因此,我们在耕地上进行的制度安排就只能是稳定集体所有权,明确农户承包使用权。

1. 在继续推进制度创新,鼓励探索的同时,规范制度创新成果

及时总结各地农村体现成员权的"以土地为中心的社区股份合作制"、"股田制"、"反租倒包"等基层干部群众创造的新鲜经验。在探索和明确各项权利的具体内容的同时,应主动规范这些行之有效的土地产权制度。主要是明确社区集体作为土地所有权主体的权利和义务;明确国家土地管理权和集体土地所有权的相互关系;明确农户作为使用权主体的权利和义务;明确国家、集体和农民的利益分配关系。保证产权制度的有效性和权威性。

2. 区分不同地区,寻找在产权清晰的制度条件下实现效率与公平兼顾的办法

耕地对于农民的社会保障功能,在发达地区和不发达地区是明显不同的。各地的土地政策也必然有所不同。

大多数传统农区属于不发达地区,现在还没有条件把社会保障功能从土地上剥离开,其耕地上的制度安排还是要以公平为主。有条件的个别地区或者开发性生产领域,也可以搞规模经营,但必须遵循农民的意愿。

发达地区非农就业的劳动力比例和农民收入中非农收入比例,都达到具备土地规模经营的前提条件,在逐步发展中心城镇和中心村、建立农民的社会保障体制的条件下,土地制度的安排就可以提高效率为重点,通过规模经营提高劳动生产率,获取规模效益。

3. 尊重农民意愿确定土地承包期,稳定农民的投入预期

在稳定集体土地所有权的前提下,集体作为土地的合法所有者,应该在尊重农民意愿的前提下,合理地确定土地承包期。无论集体

给予农民的土地承包期是长是短，都应采取由政府颁发《土地使用权证》的办法来稳定承包关系。

实行土地长期承包的地方必须解决承包期内人口变动与行政性调地的关系，能不调地的尽量不调；可调可不调的，也不要随时调，可以通过“动账不动地”的办法，或其他办法给予补偿；非调不可的，必须要在调地的范围、调地的程序等方面予以规范。有条件的地方可以根据各地土地资源、非农就业的实际情况和大多数农民的意愿，实行“增人不增地，减人不减地”的政策。其中最重要的是，有关土地调整的任何决策都应该是村民自治原则下多数农民的民主选择。

4. 建立相应的土地流转机制，促进土地的流转

应该允许试验各种可能的办法，例如建立土地市场和土地银行，推进土地在社区内、外的流转。

三、非耕地制度

1. 为非耕地资源的开发和整治提供良好的制度环境

就大多数传统农区而言，非耕地与耕地最主要的不同特点，在于不承担农民的生存保障功能；因而其产出的商品化程度也高于耕地。针对这种特点和资源开发的条件，应该给予比耕地承包期更长的开发期限；探索和建立各种开发组织，鼓励流转，发育金融中介，促进规模经营和规模开发。同时，注意加强非耕地资源开发中的环境保护和配套制度建设等等。

2. 区分农用地和非农用地，探讨非农用地方面的制度建设

在没有认识到中国农村土地“福利化”趋势的 20 世纪 80 年代，土地农转非的改革单纯强调市场化，希望通过市场机制和有关制度建设，既能够保护耕地资源，又解决土地从农业向二三产业转化中形成的增值收益分配问题。实际执行情况表明这两个问题都没有解决好，说明这个思路不适合中国国情。当前较为可行的办法如下：

一是应该强调把非农建设用地区分为商业性用地和公益性用地，商业性用地按市场价格征用，公益性用地按优惠价格征用；并加强对征占土地收益的使用管理。

二是对于非农占用土地过程中农民失去依托在土地上的社会保障基础的问题，可以考虑实行"土地证券化"来解决，即把**国家垄断征占土地之后低价获得的土地所有权，提取一定比例（例如15%）参股开发的物业或企业作为发行农民社会保障基金的依据，基金允许上市，其利润专门支付被征占土地和无地农民的社会保障开支**。总之，土地征占收益的分配，必须顾及农民的社会保障，除非能够保证农民和农村集体组织占大头。

三是允许农村集体土地作股参与城镇开发，与此同时，允许在县市区域内实行土地动态平衡，可以跨村、乡（镇）行政区划建立耕地复垦制度和基本农田保护区。

第十章　农村基层经济主体及相关制度建设

1986年中共中央发布了最后一个指导全国农村改革与发展的"一号文件"[①]，此后则不再发布。那时，在我国城市经济体制改革仍然拘泥于"计划经济为主，市场调节为辅"的时候，农村政策部门已经

① 1982年以来由于每年的一号文件都是中央关于农村工作的指导意见，因此人们已经习惯地把一号文件当作中央继续坚持农村改革的政治信号。1986年是第五个、也是最后一个一号文件。1987年的农村工作文件序列号是5号。这以后，人们仍然改不了这个把一号文件当作农村改革代名词的习惯，只是加上"当年"，说：当年那5个一号文件。

率先提出改革的“市场取向”[①],并且明确指出了农村改革应该强调的三个相辅相成的主要内容:一是发育经济主体;二是建设和规范市场;三是改善政府调控。其中,经济主体作为市场经济机制运作的微观基础,在农村基本制度建设上具有重要地位。

农村全面推行家庭承包制以后,在农业生产和经营领域的经济主体主要有两个,一个是农户,另一个是村集体经济组织。农村经济主体是我国农业与农村基本经济制度依存的载体。对此,我们从1987年起在农村改革试验区进行了10年的政策研究和实地试验。通过直接从事该项试验研究,我们认为,新中国长期存在城市工业化进程与农村分散小农经济之间的矛盾。20世纪50~70年代表现为工业化如何从农村提取原始积累的问题,80年代以后表现为城市已经形成的社会化大生产与农村大包干恢复的传统农业生产经营方式不协调的问题。进入90年代,这种长期矛盾在很多现象上仍然相似于50年代初期的情况,只是随人口成倍增加而更为严重。在我国农村市场取向的改革和经济发展进程中,应该高度重视农村已经出现的两个方面的变化:

一方面是大多数农户仍然属于“粮猪型小农”,虽然以基本生存保障为主要行为取向,但在满足温饱之后追求货币收入的行为目标,以及乡镇企业就业和外出打工这种市场化的劳动力“价格发现机制”的作用,正在改变传统小农过去不计活劳动成本的特征,从而在土地不能增加反而有所减少的同时,资本和技术要素投入开始出现不断增加的趋势。在我们这种农村人口仍然占70%、微型小农经济严重不规模的发展中国家,也提前出现了发达国家才有的“高价农业”,出现了农业成本上升、农户家庭经营条件下农业效益低下、投入产出不合理的问题。

---

① 参阅杜鹰、温铁军等主编,《认识与实践的对话》中的序言,中国农业出版社1997年12月第1版。

另一方面，由于城市经济已经完成了向社会化大生产的进步，农业规模经济的外部压力已经形成，村集体作为相对小农而言有规模的经济主体，也逐渐出现了多样化的发展趋势：一是很多地区利用既有的组织资源，在明晰产权的基础上重建双层经营条件下的社区性合作组织；二是在肯定农户作为农业的主要经济主体地位的同时，注重发育新生的专业合作组织；三是被人们称之为"公司＋农户"的企业下乡组织农民发展规模经营。这些做法有助于解决家庭承包制推行使小农经济恢复以后，农业生产的不规模、与外部市场不衔接的问题。多样化的农村经济主体发展及其相关制度建设的重要性还在于，它是确保农业产业化战略的落实，以及其他各项农业基本经营制度发挥功能的必要的组织载体和制度保障。

本章分别讨论各种基层经济组织和农户作为经济主体的形成发展及其投入行为。形成观点的主要依据，既有中国农村改革试验区基层经济组织10年试验过程中，直接组织的专题调查和研讨，也摘引了农业部农村经济研究中心依据固定观察点的数据① 进行的农户调查分析，着重讨论农户投入的结构与农户规模的关系；还引用了各有关部门提供的资料，以及各地经验报告②、数据和典型材料，佐证农村乡镇和村集体经济组织的变化。

第一节　组织结构与经济主体的变化

"家庭联产承包责任制"最初的政策含义，是在维持农村原来的集体所有制经济的制度框架下推行农户承包经营；这个政策推行

① 这是中共中央研究室农村组和农业部农村经济研究中心联合开展的年度调查，对象是全国30个省、市、自治区的300个村2万多农户。这项调查从1984年开始已经连续进行了15年。

② 各地经验报告主要由地方农村改革试验区办公室提供。

的结果，是在大多数农村地区实现了家庭承包制，亦即“大包干”，使农民在承认土地的集体所有制的前提下形成户营经济，成为拥有相对的生产、交换、分配、消费等经济权利的基本核算单位，初步实现了生产资料与生产者的直接结合。农户不仅对自有生产要素有配置自由，而且也相应获得了以货币而不是以户口标名的身份自由（有限的迁徙权）。

家庭承包制以后小农村社经济基础地位的确立，在促进国民经济迅速恢复的同时，引起一系列农村基层组织和制度的变化。

一、农村基层组织和经济主体的体系结构变化

1. 土地制度与财产关系的变革

农村经济体制改革之初的实质性变化是对“队为基础”的人民公社集体财产做了一次“静悄悄的社会化再分配”。

土地制度是农村一切经济制度的基础。土地约占农村财产总额的85%。人民公社时期的土地制度虽然以集体所有为名，但实际上是高度集中统一的国家所有。国家通过民兵建制的、准军事化的公社组织来运作动员机制，全额控制农村生产力诸要素，全环节控制农民的生产、交换、分配、消费；也正是在这样严密的组织载体之上，“统购统销”这种以工农产品“剪刀差”方式从农业提取国家工业资本原始积累的流通体制才得以运行。

家庭承包制使得土地的所有权和使用权实现了土改前曾经长期存在的“两权分离”，与过去相比的不同之处，只是更加强调农民对土地产权中除所有权之外的经营、使用、收益权在“包干”之下的实际占有。**而所有权，不论谁、以什么名义占有，都正在逐渐转化为对社区所有成员承担社会保障的一种公共权利。**农民被他们自己亲自经历的制度经验教育得更看重土地使用权。因此我们认为，“两权分离”是有利于使用者的制度安排。其实，如果说1950年的

土改是农民对地主占有土地这种产权制度的改革，那么1978年的农村改革则从一开始就是农民自发地对国家集中占有农村土地这种土地制度的变革。

在全国普遍推行大包干之后的1984年，农村劳均耕地面积约为0.3公顷，人均只有约0.1公顷土地。由于人地关系高度紧张，对农民而言，土地所承担的生存（社会保障）功能重于生产功能。因此，农民重新界定土地产权所依据的仍是产生于古老的农业文明的“均平”理念，**即绝大多数地区按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有农地按肥力划等平分**。平均承包土地一方面极大地刺激了农民的生产积极性，但另一方面，也使广大农区、尤其是大多数传统农区，一个农户占有三五块、甚至十几块“远近高低各不同”的耕地成为普遍现象。其后随人口增长，土地还要“三年一小调，五年一大调”，由此客观上造成土地无限细分的问题，小农经济的规模日渐细小。

据抽样调查数据推算，1978年全国人民公社三级核算单位共拥有集体财产总额14，335亿元，其中地产12，665亿元（按当时14.5亿亩土地计，每亩仅值873.45元）、固定资产1，614亿元（其中社队企业固定资产230亿元）、集体存款和若干公共存粮折款55.67亿元[①]。到1984年底，大多数传统农区的集体土地已承包给农户；集体所有的牲畜、大中农机具大都折价处理或分包到户；社队企业固定资产大部分以承包形式交给企业集体厂长经营，也有的折价作股，转卖给生产队或农民。其中有些不宜按人均分的资产，如砖瓦窑、磨坊、果园等，则事实上由乡村干部以集体名义发包。

总之，在两权分离这种比较符合农村现实的财产制度安排下，家庭承包制经济的实质，既实现了农村生产性资产的“产权人格

① “农村财产关系的大变革”，国务院农村发展研究中心发展研究所《发展研究》，北京师范大学出版社1989年版。

化”，也体现了集体共有制土地内在的对农民的生存保障功能。

2. 乡镇改制与乡镇集体经济的性质变化

在推行家庭承包制过程中，农村原来的公社、大队、生产队这三级经济主体发生了体系性变化。1982 年 12 月 4 日，五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定县以下设乡、镇人民政府，在公社一级实行“撤社建乡”。人民公社作为农村集体经济的组织形式，改变政社合一的体制，实行政社分设，以解决乡镇党政不分、政企不分的问题。全国性的改革“政社合一”的人民公社组织体制的工作，到 1985 年春基本结束。建乡前全国共有 5.6 万个公社，后改制为 9.2 万个乡、镇人民政府。

按照这个政策的设计，党政分开，政企分设以后，乡镇党委应该负责党的方针、政策的贯彻和组织管理；乡镇政府作为农村基层政权，应该担负本地区政治、经济、文化等行政工作的领导管理职能；人民公社则应该改为乡镇级的农村集体经济组织，依据国家法规和政策，独立自主地行使集体经济的生产和管理职能。

但是，改制之后在乡镇一级集体经济组织的性质发生了变化，“集体经济”名存实亡。

案例：人民公社改制与乡镇集体经济组织性质改变

根据 1982 年宪法规定，江苏武进[①] 地区 1983 年全面进行了农村体制改革试点，将公社党委改建为乡镇党委，将公社管委会分建为乡镇政府和乡镇经济联合委员会(简称经联委)。经联委下设一室三公司(经营管理办公室、农业服务公司、多种经营服务公司、工业公司)。经联委设主任、副主任，主任从乡镇非国家干部中选拔任用，副主任为一室

① 该案例摘自我们试验区办公室完成的 1995 年农业部软科学课题“中国农业基本经营制度研究”报告集，原文由江苏武进市市委农工部提供。

三公司负责人兼任。经过一段时间的实践，乡镇经联委的集体经济经营管理作用没有发挥出来，原因有四个方面：一是与乡政府领导经济工作的职能交叉、重叠较多，在实际工作中很难区分清楚，相互扯皮、推诿。二是经联委由于仍然是一种行政性管理机构，既缺乏政府的权威性，又不具备集体经济组织的独立性，也没有独立的法人地位，本质上仍然是一个附属于党委和政府的行政性管理机构。三是经联委经费来源与使用上与乡镇财政有矛盾，乡镇政府往往有县(市)政府撑腰，而经联委在县(市)部门没有对口的领导关系，县(市)对经济工作的部署往往召集乡镇长开会。因而，乡镇经联委既没有成为实体型的集体经济组织，也没有真正发挥集体经济管理的职能作用。另外，由于一元化领导的惯性作用，遇事往往找党政一把手，以便减少环节，也使经联委难于发挥其应有的作用。四是经济发展客观要求在一个区域内必须有一个统一的领导决策层，不能允许"二元化领导"、"三元化领导"，而乡镇党、政、经三套班子，由于各自的权、职范围并不十分明确，使领导力量在内部抵消。为了避免矛盾和总揽经济全局，乡镇领导班子实际上仍旧沿袭公社化时期的"政社合一"、"三位一体"，由党委书记统一指挥。至1987年，经联委在"撤班子、留牌子"的变通下宣告消亡。

此后各地根据实际进行的调整变动仍在继续，如广东1987年又撤区建镇，撤乡建管理区；河北、安徽等省1992年撤区并乡；经过十几年的机构调整，到1998年底全国共有4.6万个乡镇政府，其中建制镇约为19000个。

进入90年代以来，虽然发达地区的乡镇普遍建立了实业总公司来代替经联委的职能，或者建立集体资产管理公司作为乡镇集体经济组织，但这些组织仍然由乡镇党委政府直接控制。而在不发达地

区，乡镇一般只有政府下设的“经营管理站”作为财政拨款的事业单位，代行乡镇集体经济组织的职能。事实上，由于财产关系变化中公社的资产已经变性，乡镇一级实际上不可能建立起真正集体性质的经济组织。

3. 财产关系重构中公社一级资产的性质转变

全国推行大包干的进程中，最值得注意的变化是：农民在改革中占有的只是大队以下两级的财产，**公社一级所拥有的集体财产，却随着“撤社建乡”静悄悄地转化为由乡镇政府或上级政府下设部门占有**。这部分资产主要表现为人民公社时期通过平调而来的社办农、林（包括果、茶场和苗圃等）、牧场，“五小工业”的固定资产，和供销、金融、农机、农技等站、所占用的房地产和固定资产。

应该了解，我国农村80年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来一再被强调的农业社会化服务体系，其初始启动资本皆源于此。这部分资产现在已经增值到约1万亿元，占农村固定资产总额一半左右（不含土地），**无论按照何种理论，都应看作是公社化时期占用村社资源、提取农民劳动剩余价值形成资本的增值，其终级所有权本应归村社和农民所有，或者是合作社性质**。但是多年来由于形成了自上而下的控制体系，实际上已经演变为各级政府和垄断部门的资产。在初期的改革中，这部分资产的所有权关系被模糊了，除维持集体所有的名义之外，其实际产权为乡镇一级政府及有关部门占有。

案例：乡镇机构设置

江苏武进市的乡镇一般设有六大班子，由党委、政府、实业总公司三套机构负责经济工作①。乡镇实业总公司设董事会和理事会，一般由乡镇党委书记兼任公司董事

① 乡镇“七所八站”、“六大班子”，是指完全照搬上级政府的机构设置。“六大班子”中还有人大、政协和武装部，级别都是正科。

长，乡镇长或党委副书记兼任公司总经理。并作为企业的所有者代表，行使集体资产管理、发包的权利，负责对企业厂长、经理的任免、考核。企业的收益分配以签订承包合同的形式确定。1994年全市工业产值中，乡村集体工业所占比重达88.27%。其中乡镇工业产值221.2亿元，占全市比重的48.94%，占农村工业比重的55.45%。

乡镇实业总公司下设经营管理办公室、工业公司、农业公司、多种经营公司和对外经济贸易公司。经营管理办公室负责总公司及各成员组织的承包合同、财产资金、财务会计、审计、统计、文书档案等日常工作。工业公司为乡镇实业总公司的企业主管部门，负责企业规划、生产、技术、安全、信息、供销、财务、培训等方面的经营、管理和服务工作。农业公司作为总公司的农业主管部门，负责乡镇的农业布局、生产、作栽、供种、植保、农机、水利等工作。多种经营公司负责乡镇的多种经营规划、技术、生产、销售等工作。对外经济贸易公司负责外向型经济发展规划，举办“三资”企业、开发出口产品、疏通外资渠道、提供市场信息和咨询服务等工作。

这个案例从一个侧面反映出由人民公社改制而成的乡镇政权，实际上演变为一级独立的经济主体。并且在农村工业产值中占有一半以上的份额。乡镇政府作为事实上的经济主体，尽管和村集体一样已经基本上脱离了农业生产领域，但至少在这部分资产的收益分配上，还是适当安排了“以工补农、建农”、打井办电或修桥补路等公共品开支和社会福利开支（见表10-1）。

表10-1 乡村二级乡镇企业固定资产原值和用于以工补农建农资金(亿元)

年　　度	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
企业固定资产原值	229.6	280.2	326.3	375.4	429.3	475.7	575
以工补农建农资金	26.3	27.0	22.7	16.5	14.3	13.6	6.6

资料来源:农业部计划司编《中国农村经济统计大全》(1949~1986)农业出版社。

年　　度	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
企业固定资产原值	1584	2202	3463	6614	9123	11149	12539
乡村二级用于支农建农支出	55.0	77.8	105.0	140.0	100.0	80.2	86.8

资料来源:《中国农业统计年鉴》农业出版社。

农业部乡镇企业司编《全国乡镇企业基本情况及经济运行分析》(1995~1997)

表中数据可以看出，在80年代初期和90年代中期以后，乡镇企业支农开支两次表现为不断减少的趋势，但这也算是承认乡镇政府和村级组织控制的工业资产仍然是乡村地域范围内农民集体所有的一种表现。

4. 村级组织和集体经济的变化

随着人民公社组织体系的变化，乡镇以下农村基层的经济主体也必然发生结构变化。由于在大队一级基层搞"政社分设"的组织成本过高，各地的行政村自发出现了"政社合一"的现象。大多数村级党支部、村委会、经济合作社三套班子领导成员实行交叉兼职。

人民公社改制中，**北方旱作农区由于村落居住比较集中，所以普遍在原来的生产大队建立了基层群众自治组织——村民委员会，**原来的生产队则变为村委会下属的村民小组或自然村。**南方水田农区大多改原来的公社为区公所，改大队为乡，将村委会下设到原来生产队所在的自然村。也有山区交通不便的地方改公社为乡，大队**

为村公所，村委会下设到自然村。这种不同的设置层次使全国出现了82万多个村民委员会[①]。此后各地根据实际进行的调整变动仍在继续，如广东1987年又撤区建镇，撤乡建管理区；河北、安徽等省1992年撤区并乡；1994以来年山东、江苏等省的一些地方又陆续出现合并行政村的现象。经过十几年的机构调整，到1995年底，全国共拥有4.7万个乡镇政府，74万个村民委员会，约500万个村民小组。

由于大多数归原生产队所有的土地和农机具已全部分包到户，因此生产队的财产基础不复存在，尤其是一些落后农区，普遍不再具有经济功能。而原生产大队这一级，则由于改制为行政村之后同时保留原来党的组织体系，仍然承担着较强的行政和政治功能，并且有法定的征收"三提五统"——即为村本级提取公积金、公益金和行政管理等三项提留费用，为乡镇政府和上级部门代收教育、计划生育、道路建设、民兵训练、优抚等五项统筹的权利；在《村民委员会自治法》于1988年颁布之后，其作为村级自治组织也有权对社区范围内集体所有的土地等资产进行发包，特别是有对非农占地的初级审批权，行政村级的集体经济组织仍有较明确的财产占有、处置和受益权力，及以此为基础的管理职能，有经济资源整合和收益分配功能。因此，行政村一级的村集体仍然是农村基层的重要经济主体。

案例：村级集体经济组织

江苏武进市村一级分别由村党支部、村委会、村经济合作社（对外称农工商实业公司）领导成员组成决策班子，三套班子领导成员实行交叉兼职。1994年全市工业

① 农业部经济政策研究中心经济组织课题组，"中国农村地域性合作组织的实证描述"，载《中国农村经济》1989年第1期。

产值中，村办工业产值177.79亿元，比重为全市的39.33%，为农村工业的44%。村级领导对农副业承包合同定期修订完善；作为集体企业的所有者代表，行使集体资产管理、发包的权利，和对企业厂长、经理的任免、考核，企业的收益分配以签订承包合同的形式确定。

承包制后所形成的组织体系及其结构，是农村基层经济主体发育及其相关制度建设的既有的组织资源。农村20年改革发展的经验表明，村社集体的所有权仅仅体现在收益分配上是不够的，还应该体现在对资源的配置上。兼业化的村社组织在其内部各产业之间，可以通过资源优化配置和收益适当整合，对内形成平均利润率；从而使社区作为一个整体面向外部市场，以较低成本产生综合效益。

二、农村经济主体的行为变化

1. 传统小农行为特征的改变

所谓传统小农的行为特征，是在历史上农业人口绝对过剩压力下，小农经济条件下农民追求生存保障而形成的劳动替代资本投入的机制；中国农业生产之所以稳定也依赖于此。因为，小农经济有一个重要特征：资本的平均利润和地租都不会表现为经营的界限，只有在他扣除实际成本之后，付给自己的工资才是绝对的界限。正如马克思所说："只要产品的价格足够补偿他的这个工资，他就会耕种他的土地，并且直到工资下降到身体的最低限度，他往往也这样做"[①]。因此，在传统农业社会中，小农历来有比较突出的积累和投入倾向，长期以来，由于人地关系高度紧张的基本国情制约下劳动力无限供给，使得农民的积累行为表现为在地租率极高的压迫

① 马克思：《资本论》，人民出版社1975年版，第3卷，第98页。

下，不计代价地以劳动替代资本投入，尽可能产生剩余以购置土地。这既是旧中国农业生产投入得以保证的条件，也是农村社会经济相对稳定的基础。前市场经济时期的问题如黄宗智在《华北小农经济》中指出的那样，不断的分家析产使小农经济的财产积累形不成社会进步所要求的规模。

在我国在从传统向现代进步的历史进程中，不仅农业作为传统产业在国民经济中的比重不断下降，而且在农民收入中来自农业的份额也在下降。农民在满足温饱的前提下，追求货币收入最大化的目标逐渐形成。特别是人民公社解体之后农民获得了人身自由，农业劳动力的价格发现机制在非农就业中形成。于是，农民在农业生产上的传统行为特征也随之逐步发生改变，兼业化经营成为普遍现象。

2. 小农村社经济的兼业化

在大包干的初期阶段，得到恢复的小农的基本行为特征——以满足温饱为目标，不计代价地以劳动替代资本投入——又重新发挥作用，造成粮棉连年大幅度增产。此时由于种植业和养殖业价格周期不同步——“粮价高，猪价低；猪价高，粮价低”——种养两业的价格波动正好相差一个生产周期[①]；因此就在1984年粮食跨上8000亿斤台阶，出现了暂时的需求抑制、导致第一次粮价波动。之后，小农经济的天然合理选择是增加农户存粮、以户营经济内部种养兼业来抗衡价格波动。于是，**“粮猪型小农”演变为传统农区户营经济的基本类型；并且当农民在最初满足温饱之后开始以追求货币收入为目标时，“兼业化”就成为农民的普遍选择；随之又在社区环境中放大为村社兼业化。**传统的以农业为主的小农村社经济

① 这个观点形成于1991～1992年作者对山东省平度试验区的经验总结。参见温铁军，“平度创造引发的理论探讨”，载于《百万农民的伟大创举》，红旗出版社1993年5月第1版。

则逐渐演变为“农林牧副渔工商建运服”十业并举。

80年代中期以来，在农村经济逐步发展成为产业门类齐全、交换频繁的多元经济的同时，也产生了一大批有一定资产规模、具有相对财产主体地位的兼业农户和各种形式的联合体。其中以土地为主要生产资料的兼业农户，如：果品、蔬菜、畜牧，和需要取土的砖瓦业，需要占用土地的建材业、采矿业，一般都与村签订利润分成的承包租赁合同；那些不以土地为主的农户，如：运输、加工、购销等行业，也往往以村集体经济为名，以某种形式的契约关系和上缴一定比例的管理费来“赎买合法化”。

3. 兼业化和专业化并存的长期发展趋势

进入90年代以后，经过十多年的分户经营，农村出现了兼业化和专业化两种趋势并存的发展格局。一方面，传统的以农业为主的小农村社经济，逐渐演变为“农林牧副渔、工商建运服”十业并举；另一方面，也产生了在分工分业基础上的专业化趋势，涌现出一大批专业户、联合体。不过，在小农村社经济内部的非农部门，由于高度分散，缺乏组织和投入，每个具体的经济主体资产规模太小，不足以与城市大资本竞争。而且无论哪种形式，农户大都不放弃大包干时作为社会保障基础按人平均分配到户的土地，留做专业化经营的保险后路。一般研究都认为，这种农民保留从商品经济向自然经济“退出权”的特征，一定程度上障碍着农村要素跨社区流动和规模经济的形成。同时，这也是农业劳动生产率长期低下、农业投入水平难以进一步提高的主要制约因素。

我们的看法有所不同，因为人们在批评兼业化的时候应该了解，在国家不可能承担农民社会保障开支的二元结构体制框架内，农民的这种选择也是符合小农理性的。因此，尽管多年来的政策导向是鼓励发展专业化生产，但客观效果不显著。我们认为，小农村社经济内部兼业化和专业化并存，是农村发展的长期趋势。

第二节　农村改革以来的农业投入与农户行为分析[①]

本节除了概述农业投入的增加和结构变动，以及农户支出的消费趋向之外，还要利用农户调查数据，从实证角度分析我国农户的投资动机、行为特征，及其有关的影响因素。这对于发展符合我国实际的农户经济理论，对于实际政策制定，都具有较强的现实意义。

一、问题的提出

1. 农业投入与变化

人们普遍认为，我国农业最近 20 年的发展，得益于大包干这个制度因素。的确，在 80 年代初期制度曾经起了很大作用，当时依靠的主要是重新向农民分配土地的政策效应和政府提高价格对粮食生产的刺激。但是，农业投入的作用也不可忽视，特别是在 1979 ~ 1982 年农产品价格大幅度提高使农业生产有利可图，和 80 年代中期政府承诺农民的土地承包使用权延长 15 年之后，农民的农业投入曾经一度不断增加。

一般认为，要实现农业的现代化，就应该主要依靠不断追加投入；而农民获得了较长期的土地产权，就必然增加农业扩大再生产投入。我们的数据分析不能充分支持这种分析。因为农村大包干以后，农业的投入出现两个方面的变化：

一方面农业的物质技术装备水平显著提高。根据统计数据所作的因子分析表明，在资金投入和农业增长之间存在高度相关，这可能

① 此部分引用了作者主持的"中国农业基本经营制度研究"课题中关于农户投入行为的分报告，原文由农业部农村经济研究中心郭建军执笔，温铁军修改定稿，张晓辉、武志刚作数据处理，蒋中一、张文宝、曹力群和陈汉圣等参加讨论。

说明在农户已经成为投资主体的制度条件下，投入水平总体上在增加，对主流观点提供了很好的实证支持。

另一方面，农户调查的数据分析表明，初期的生产投入增加发生变化，农户的支出结构趋向于增加住房和其他生活消费。这与我们的政策讨论主流的、已经形成的共识观点又有很大不同。

考虑到我国人多地少的资源约束，农业追求资本增密的趋向，仍然是值得讨论的。进入 90 年代以后，全国农业成本平均每年增加约 10%。但在土地面积不可能增加、甚至不断减少的条件下，农业投入成本增加必然对农产品价格起推动作用，促使我国提前形成"高价农业"。这也是 1993 年以后政府两次大幅度提高粮食收购价格的主要原因之一。

2. **结构问题与投入的多元化**

进入 20 世纪 90 年代以来，农业生产成本上升很快。**特别是 1996 年以来，在家庭经营条件下的农业已经出现负效益，劳动力和资金投入产出比均为负值。**据 1997 ~ 1998 年的"全国农村固定观察点"的农户调查，家庭经营农业的人均剩余聊胜于无，导致农民人均收入在改革开放 20 年来第一次出现连续两年下降；农户家庭的户均收入下降 3.25%，比人均收入下降还多约 1 个百分点。其中，纯农户下降 6.7%，兼业农户下降 4%左右。对此，1998 ~ 1999 年政府在调整农村政策时指出，这是农业出现"阶段性变化"的表现，因此应该推进农村经济结构调整和投人的多元化。

讨论中也有不同意见，我们在调研中多次强调指出①，农产品全面卖难的原因是"9 亿人给 3 亿人搞饭吃"，农业的问题在于外部制

① 我最初提出不同意见是在 1988 年发表的"危机论"中，指出农业受到国民经济宏观波动的制约（见 1988 年 12 月《新华文摘》）；后来是在 1993 年 5 月 28 日《经济日报》发表的"汝果欲支农，功夫在农外"一文中强调宏观因素对农业的影响。最近的不同意见可参见"三农问题的世纪反思"《读书》杂志已于 1999 年第 12 期发表。

约因素。国家应该通过加快城镇化来根本改变人地关系高度紧张和城市需求不足这个约束条件。**如果国民经济总体结构调整和城乡二元结构体制没有大的突破，农业的问题短期内也没有解决的可能。**

3. 农村市场化改革以来的三次灾难

从实际经验我们知道，80年代以来已经发生过三次农产品卖难：第一次是单一的粮食卖难；第二次是农业主产品的卖难；第三次是农产品全面卖难。

早在粮食总产量连续跨越2个台阶[①]之后的1984年，出现了第一次"卖粮难"之后，农民的对应调整就已经是种植业作物品种多元化、种植业和养殖业兼业经营，乡村集体经济组织则倾向于发展乡镇企业。农户和村集体在结构变化的同时，投入随之多元化。接着，在1989~1992年出现的大多数主要农产品卖难，主要表现为粮食、棉花、油料、糖料、果品等种植业主产品，相对于收入增加的需求弹性普遍低于0.5，有的甚至是负值；当时也强调结构调整，但这种局面是在1992年中国经济出现高增长、拉动对农产品需求之后，才真正得到缓解。1996年中国经济开始全面紧缩，随着1997年"软着陆"成功，又进一步出现农林牧副渔所有农产品的全面卖难局面[②]。

从3次农产品卖难的经验教训看，只有第一次是农业和农村经济内部调整解决了问题。后两次的问题显然有待于国民经济启动和城乡二元结构的全面调整。单纯靠农村经济主体自发的结构调整，已经不可能解决问题了。因此，面对世纪之交农林牧副渔所有农产品的全面卖难局面，可能的经济结构调整应该是加快城镇化进程，引

① 农村政策研究部门经常用2个台阶来证明大包干的政策效应，其意是指粮食总产量的大幅度增长，1000亿斤是一个台阶。大包干之前我国的粮食总产量大约6000亿斤。自从1982年全国推行大包干，粮食总产量连续突破7000亿、8000亿斤，于1984年达到8400亿斤的水平，因此农业经济史上称之为跨越2个台阶。

② 温铁军，"我国粮食供求的6次波动"，《科技导报》，1999年第1期。

导农民向城镇集中，带动向城镇的投资和规模消费，拉动国民经济增长，连带增加对农产品的消费需求。

二、农户经济行为研究

1. 国外研究

国外对农户经济行为的研究大体上分两种类型：

一是以美国经济学家舒尔茨为代表的“理性小农学派”①，认为小农是追求利润最大化的“经济人”，并认为小农是传统技术状态下有进取精神并已最大限度地利用了有利可图的生产机会和资源的人，是相当有效率的。后来，波普金又进一步阐明了舒尔茨的分析，认为小农是一个在权衡了长短期利益及风险因素之后，为追求最大生产利益而作出合理抉择的人，是“理性的小农”②。

自70年代以来发展起来的农户模型分析是“理性小农”这一判断的发展。传统的农户模型是用以分析农户的生产、消费和劳动力供给决策的行为模型。在重新认识农业重要性的今天，对农民在各种经济政策和体制下的行为方式的分析已引起越来越多的兴趣，其应用范围不断由微观向宏观层次拓宽。其主要代表人物是贝克③(Gary S. Beckder)。他最早提出家庭生产模型，将家庭中的生产、消费和劳动力供给等决策有机地联系在一起。

二是以原苏联经济学家恰亚诺夫(chayanovan)为代表的“自给小

① 西奥多·W·舒尔茨：《改造传统农业》，1964年。

② 波普金：《理性小农》，1979年。

③ Gary S. Becker: "A Theory of the Allocation of time", Economic Journal, Vol.75, no.299 (September 1965), PP493～517。对家庭生产模型基本的经济含义和应用价值，在Howard N. Barnam和Lyn Squire合著的《农户模型——理论和实证》Howard N. Barnum and lyn Squire: "A Model of an Agricultural Household" Theory and Fvidance. Published for the World Bank. The Johns HopKins University press. 一书中有详尽的描述。

农学派"[1],认为小农是一个以满足自家消费为目的的血缘统一体,家庭经济活动量与家庭规模和结构有着密切关系,恰亚诺夫认为农民家庭是农民农场经济活动的基础,而家庭经济以劳动的供给与消费的满足为决定因素,当劳动投入增加到主观感受的"劳动辛苦程度"与所增产品的消费满足感达到均衡时,农户的经济活动量便得以规定。农户的经济活动主要是为了家计生存,不存在追求最大利润的问题。这个判断在东亚小农经济社会的演进中,有一定的解释能力。

2. 国内研究

我国对农户经济行为的理论研究,过去比较多地停留在传统理论的研究上,对农户农业投入也没有普遍和大量的个案支撑,应用计量经济分析方法进行的研究文献寥若晨星。

近年来,国内的学者对农户经济行为的研究已经较多建立在分析调查数据,用统计方法得出结论的基础上[2],一般都是对农户的经济行为特点,如投资、消费、储蓄、择业行为等,采用问卷调查和观察方法,然后进行统计分析,对当前我国农户的各种行为得出定性的结论。例如:高小蒙、向宁[3] 在研究半自给经济的农产品供给形式中,提出了"关于半自给农户生产行为的假说",即半自给经济的农户具有以其产品直接满足家庭需要和获取最大收入的双重性生产动机。具体表现为:(1)不论经济上合算与否,农民都要种植家庭所需的口粮;(2)种植口粮后所余的资源,根据收益最大化的原则配置。在此基础上,他们提出了"余量调节经济"的概念。另外,林毅夫[4] 在对《中国改革后决定农业投资与农民住房建设的因素》研究中,利用吉林省、江苏省和江西省四县 800 户农户的调查资料,就抑制农户农业

① A. 恰亚诺夫:《农民经济组织》,中央编译出版社,1996 年 1 月。

② 马鸿运:《中国农户经济行为研究》,上海人民出版社,1993 年。

③ 高小蒙、向宁:《中国农业价格政策分析》,浙江人民出版社,1992 年 9 月。

④ 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店,1994 年 11 月。

投资的潜在因素如耕作规模、信贷、土地使用权的稳定性、农户特征等作了计量经济的实证分析。指出在某些地区，过小的农场规模可能会成为妨碍投资和生产率的一个因素。

我们的试验研究认为，人地关系高度紧张的农业资源禀赋制约使劳动生产率低，因此农业比较收益低的问题，是影响农户投入的根本因素。在我国农业史上，由于耕地的扩大和生产技术的改进引起的粮食产量的增长速度低于人口的增长速度，导致了自唐以来劳动生产率的显著下降。战国中晚期，我国每个劳力产粮 3318 斤，唐时达到历史最高水平，每个劳力年产粮食 4524 斤，明代保持在 4027 斤水平上，清代每一劳力生产粮食降为 2262 斤，到 1949 年就只有 1150 斤。

与人地高度紧张这一基本国情矛盾相伴随的，是中国传统农业社会中的小农经济结构。小农经济加上中国传统上子嗣间平分财产的制度，使得农村人口在高速增长的同时，也使农地规模越来越小，土地不断细化。人多地少和土地占有的小农结构的双重作用，使大量不计报酬的小农家庭劳动投入在维持了中国农业土地生产率不断提高的同时，也使劳动生产率不断下降。

我国解放后曾经试图以集体化来提高劳动生产率，但是土地的集体所有制并未改变中国小农经济的基本特征：一是小块土地上的大量劳动投入；二是劳动的目的并不是在利润的导向下提高农产品的商品率，而是为满足自己的消费需求。由此造成了解放以来虽然农业生产力有了长足的进步，但历史上延续下来的土地生产率高，劳动生产率低的总格局并未改变。

而且自 50 年代以来，由于实行了严格的城乡分割的二元结构及其配套制度，政府通过统购统销农产品和实行严格的户籍管制，使过量的农业人口拥挤在有限的耕地上。这虽然提高了土地生产率，但劳动生产率却处于停滞状态。1970 年与 1952 年相比，劳均产粮由 957 公斤下降到 873 公斤；农业劳均净产值 1978 年仅比 1952 年增长 3%。农业劳动生产率不提高，粮食的商品率就得不到提高。

即使改革也不能解决这个制约。人们普遍承认农村改革确实提高了农产品的产量，但因农村中不断增加的过量人口，基本抵消了土地生产率的提高所带来的农业劳动生产率的增长，结果家庭承包制改革以后这一阶段农业劳动生产率并没有显著的增长。虽然这段时间经济资源在产出部门间进行了重新分配。

国际对比表明，我国农业劳动生产率处于世界最差国家之列。1970~1991年，我国的劳动生产率分别只相当于世界平均水平的29%和39%。

表10-2　　各国的农业生产率(1970~1991年)

A组	中国	印度	孟加拉	韩国	日本	世界平均
土地生产率	694-1422	302-500	611-892	1120-2011	1606-1711	347-515
劳动生产率	253-422	370-493	379-382	545-1391	1390-4547	880-1080

B组	美国	加拿大	阿根廷	澳大利亚	新西兰
土地生产率	265-410	131-247	246-399	87-128	427-971
劳动生产率	27745-5156	117119-42830	9959-16704	28690-43032	36554-41312

注：每组数字分别表示的是1971年和1991年的生产率，土地生产率以每公顷的作物产值计，劳动生产率以每个劳力的农业产值计。所有的产值都是以联合国粮农组织的"国际美元"(1971~1981年)计算的。资料来源：厉为民，"人多地少国家发展高效农业的原则"，《中国农村经济》1996年5月，第14页。

我国农业劳动生产率解放后曾长期处于下降徘徊的局面。劳均产粮1970年还低于1952年的水平，劳均净产值直到1978年才开始超过1952年的水平。此后，单纯农业领域的改革对人地关系紧张的长期矛盾没有根本上起作用，到1998年，农村劳动力的利用率只有76%，农业劳动力的利用率仅66%。只是在少数发达地区，由于对外开放后随着大量劳动力转向非农产业，那里的农业劳动生产率才有了稳步的提高。因此，影响和制约农户行为的根本因素，仍然是农业资源禀赋制约下劳动生产率低。

三、农业投入的增加情况

1. 农村改革以来的农业投入水平不断提高

我们在1985年的调查反映出，集体和农户的投入水平都在增加。90年代以来我们进一步认识到，在大多数发达地区，尤其是城市郊区，已经出现农业的资本增密现象。

表10－3　　　　中国农业物质技术装备水平

年份	农业机械化				农村用电发电		化肥(折纯量)		农田水利	
	农机总动力(万千瓦)	当年实际机耕面积(千公顷)	当年机械播种面积(千公顷)	当年机械收割面积(千公顷)	农村用电量(亿千瓦小时)	乡村办水电站发电能力(万千瓦)	生产量(万吨)	施用量(万吨)	有效灌溉面积(千公顷)	机电灌溉面积(千公顷)
1978	11750	40670.0			253.1	228.4	869.3	884.0	44965.0	24895
1979	13379	42219.0			282.7	276.4	1065.4	1086.3	45003.0	25321
1980	14746	40990.0	14771.1	4361.9	320.8	304.1	1232.1	1269.4	44888.0	25315
1981	15680	36477.0	13155.7	4235.9	369.9	336.0	1239.0	1334.9	44574.0	25231
1982	16614	35115.0	12625.5	4509.9	369.9	353.0	1278.1	1513.4	44177.0	25145
1983	18022	33572.0	11963.3	4535.7	428.1	346.0	1378.9	1659.8	44644.0	25265
1984	19479	34922.0	12330.2	4775.1	464.0	361.5	1460.2	1739.8	44453.0	25062
1985	20913	34442.0	12108.8	4754.5	508.9	380.2	1322.1	1775.8	44036.0	24629
1986	22950	36428.0	12957.2	5506.8	586.7	387.9	1395.7	1930.6	44226.0	25032
1987	24836	38393.0	13994.1	6120.9	658.2	394.1	1672.2	1999.7	44403.0	24825
1988	26575	40914.0	15378.4	7294.5	712.0	428.9	1740.2	2141.5	44376.0	26083
1989	28067	42593.0	17150.4	8362.3	790.5	416.8	1802.5	2357.1	44917.2	26107
1990	28708	48255.2	21697.0	10997.0	844.5	428.8	1880.0	2590.3	47403.1	27148
1991	29389	50190.4	24724.7	11624.6	963.2	456.9	1980.0	2805.1	47822.1	30964
1992	30308	51469.0	26346.5	16517.4	1106.9	478.6	2048.0	2930.3	48590.1	31890
1993	31862	52154.7	26970.7	14464.9	1244.9	481.9	1956.0	3151.9	48727.9	31636
1994	33744	52510.3	28125.9	15528.3	1473.7	503.7	2276.0	3317.9	49814.3	31529
1995	36118	53489.0	30029.0	16708.0	1655.7	520.2	2587.0	3593.7	49281.2	32205
1996	38565	55184.5	32588.1	18345.2	1812.7	533.7	2809.0	3827.9	50381.4	34915
1997	42016	57910.5	34791.8	21348.6	1980.1	562.6	2821.0	3980.1	51238.5	34370
1998	46031	60052.9	38358.4	23425.4	2042.1	634.8		4085.6	52296.0	34716

资料来源：关锐捷主编，《半个世纪的中国农业》，南方日报出版社1999年版

农业物质技术装备增加得最显著的，是农业机械的增加（参见下图10－1）。1998年是1978年的3.9倍。

表中数据也显示出，农机总动力的增加与实际机耕、机播面积的增加并不成比例。机耕面积1998年是1978年的1.47倍，机播面积1998年是1978年的2.59倍。从农村现实情况看，众所周知农机中增加最快的是拖拉机，这与农民追求现金收入，把拖拉机主要当作运输工具，发展运输业有关。

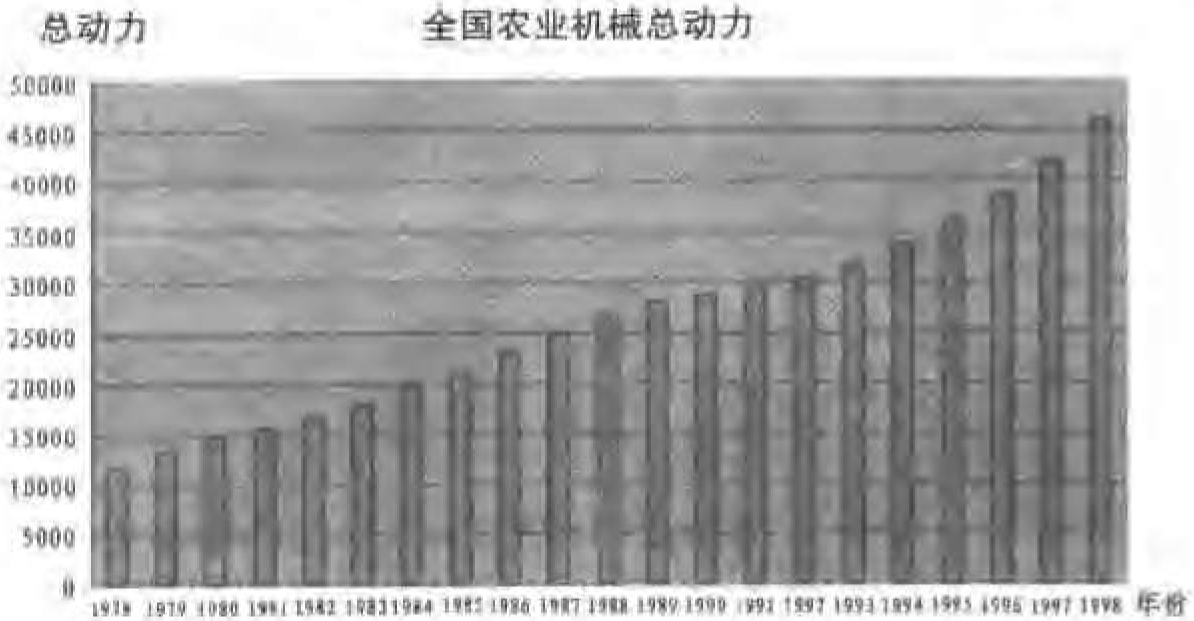


图10－1

2. 农业资金投入对产出的相关分析

为了进一步分析我国农业生产的内在结构性变化，我们把1980年推进家庭承包制之后的农业投入产出情况列表，可以看出农业机械、化肥、用电量等资本要素都在稳步增长。

表 10－4　　　　1980～1996 年我国农业各项投入产出情况

年份	农业总产值（亿元）	农作物播种面积（千公顷）	农业劳动力（亿人）	农业机械总动力（万千瓦）	化肥施用量（万吨）	财政资金投入（亿元）	农村用电量（亿千瓦）	灌溉面积（千公顷）
1980	1454.14	146379	2.98084	14745.7	1269.4	150.0	320.8	44888.1
1981	1544.73	145157	3.06776	15680.0	1334.9	110.2	369.9	44574.0
1982	1724.29	144755	3.11527	16614.0	1513.4	120.5	396.9	44177.0
1983	1945.16	143933	3.16451	18022.0	1659.8	132.9	428.1	44644.1
1984	2192.15	144221	3.16850	19497.2	1739.8	141.3	464.0	44453.0
1985	2219.14	143626	3.03515	20912.5	1775.8	153.6	508.9	44035.9
1986	2398.74	144206	3.04679	22950.0	1930.6	184.2	586.7	44225.8
1987	2652.13	144957	3.08700	24836.0	1999.3	195.7	658.8	44403.0
1988	2661.80	144869	3.14557	26575.0	2141.5	214.1	712.0	44375.9
1989	2898.96	146554	3.24405	28067.0	2357.1	265.9	790.5	44917.2
1990	4423.05	148362	3.33364	28707.7	2590.3	307.8	844.5	47403.1
1991	5447.23	149586	3.41863	29388.6	2805.1	347.6	963.2	47822.1
1992	5571.42	149007	3.40370	30308.4	2930.2	376.0	1106.9	48590.1
1993	5633.11	147741	3.32582	31816.6	3151.9	441.4	1244.8	49646.0
1994	5779.65	148241	3.26900	33744.0	3317.9	624.0	1473.7	48792.0
1995	7085.15	149879	3.23345	36118.1	3593.7	718.6	1655.7	49119.0
1996	10843.33	152412	3.22604	38816.1	3827.8	840.9	1676.5	50381.4

通过做指数变动图（参见下图 10－2），可以看出农业总产值与土地产出率完全同步变动，1990 年以后劳动力与劳动生产率指数的变动差距明显拉开。相关分析则证明，农业用电、化肥、农机等其他物质技术要素增加的相关性都超过 0.95。但劳动力与农业产值在 90 年代已经是负相关。从指数比较图中可以看出，劳动力指数曲线基本上处于平滑状态，只是在 80 年代中期和近几年略有下滑。而总产值指数、亩均产值指数均处于上扬状态，并且在 1989 年以前二者增长比较平缓，进入 90 年代以后，二者增长速度变大，这与劳动力指数近期的下降形成了明显对比，说明劳动力并不是影响农业产出的关键因素，劳动力减少并不造成农业产值的降低。而随着农业劳动力的增加，劳动力的效率就会降低。

利用上表 10－4 中的数据对农业总产值及影响农业总产值的若干因素作相关分析，考虑到 1989 年前后农业总产值变化较大，因此对 1989 年前后的数据分别作相关分析。结果发现，仅在 1989 年以

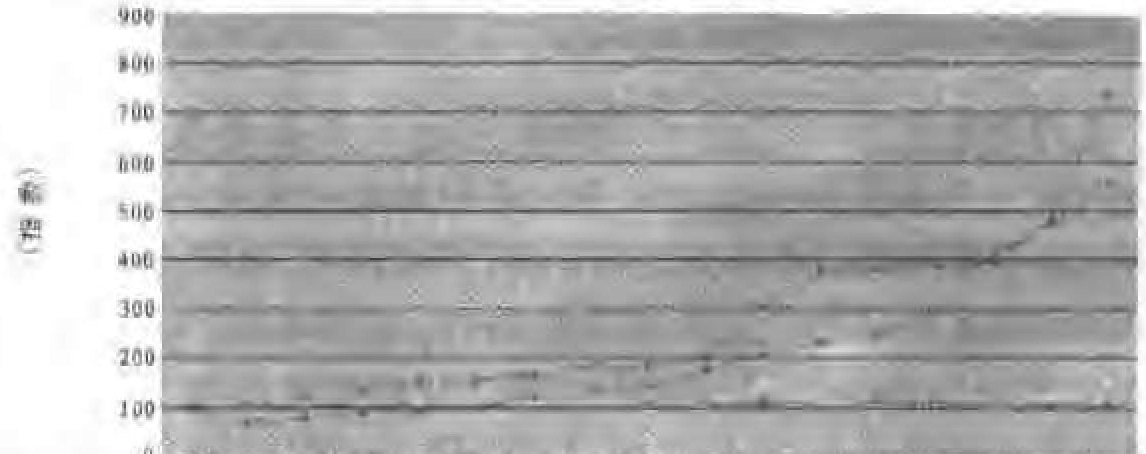
而农业总产值与劳动力呈中度相关，相关系数为 0.5537；而进入 90 年代以后其相关系数则变为 -0.6552，二者呈负相关也说明农业劳动力增加，会使劳动力的效率降低。

再利用表中除农业总产值之外的 7 个数据进行因子分析，发现仅因子 1 的解释度就已达到了 86.9%，表达式为(式中因子值均应在进行标准化以后才能带人)：

Factor1 = 0.9764 × 农村用电量 + 0.96111 × 灌溉面积 + 0.98936 × 化肥使用量 + 0.95792 × 农业机械总动力 + 0.94878 × 农业财政资金投入 + 0.92505 × 农作物播种面积 + 0.74377 × 农业劳动力。

从上式中我们可以看到，农业劳动力的系数最小，对 Factor1 的影响力较弱，因而对农业总产值的影响程度也较低。

1980～1996 年我国农业劳动力



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
总产值指数	100	106	119	134	151	153	165	182	183	199	304	373	383	387	397	487	746
劳动力指数	100	103	105	106	106	102	102	104	106	109	112	115	114	117	110	108	108
劳均产值	100	103	110	111	113	106	108	109	98	106	148	120	103	103	104	124	153
亩均产值	100	107	119	135	153	156	170	189	190	207	316	389	399	405	416	509	776
资金投入	100	73	80	89	94	102	133	130	143	173	205	231	251	294	416	479	561

图 10-2

附注：

1. 数据来源于农业部编《96 中国农业发展报告》第 178 页、《97 中国农业发展报告》第 106～132 页。
2. 表中产值指标按 1980 年可比价格计算。
3. 上图中的指数根据表中数据采用简单指数法编制。

根据多元逐步回归的原理我们知道那些被剔除掉的因素，一般来说也是对因变量影响较小的因素。我们对上表中的数据进行多元回归分析，在进行第一步回归时劳动力等因素即被剔除，在进行第二步回归时得到的回归方程为：

农业总产值 = 7.2926 × 农业财政资金投入 + 0.35366 × 农作物播种面积 - 50256.928

方程中，机械、化肥、水利、电力等其他资本要素都被剔除，只留下了农业财政资金投入和农作物播种面积这两个因素，方程的负相关系数为 0.97127，调整后的拟合优度为 0.93528，方程的系数及常数项均通过了 T - 检验，方程本身也通过了 F - 检验，这说明回归方程的效果还是不错的，可以利用这个方程进行一些分析。虽然现实经验认为播种面积几乎没有明显变化，而且财政资金投入对农业生产并没有很大的贡献，但一方面图表中反映资金是增加最快的要素，另一方面它也包含了很多能够反映农业增长的信息，如农业财政资金投入的快速增长说明国家开始向农业倾斜，而且财政资金用于贴息也隐含着农业信贷资金及一系列其他资本要素投入增长的信息。另外，劳动力与农业财政资金投入及农作物播种面积的相关系数均不高，分别为 0.5515 和 0.6773，这说明农业财政资金投入和农作物播种面积中并没有包含太多的有关劳动力的信息，而在这种情况下劳动力因素被剔除，说明农业劳动力的确对农业总产值的影响不大。

四、农户成为投入主体之后的结构问题

新中国建立以后，国家在工业化开始之后随即实行了农业集体化，国家和人民公社集体经济组织成为农业资金、设备和技术要素投入的主体，农民投入的只是劳动力。家庭承包责任制实行以后，集体化时期国家投入形成的农业物质技术装备，在社队集体财产分配过程中受到一定影响，在劳动力绝对过剩的压力下，农民又成为适应于传统农业的相对独立的经济主体，重新承担起对农业生产进行投入

的职责。农户的决策行为和投资倾向，直接决定着农产品的生产和市场的有效供给，深刻影响着农村经济和国民经济的稳定成长。

其中，一方面随着国家工业化从农业提取剩余的压力下农产品商品率的提高，小农经济的投入机制已经发生变化，并对农业生产稳定性有相应的影响。另一方面，农民从对土地的支配权中也取得了对自身的自由支配，从而创造出农民脱离土地进入其他产业的条件。农户经济出现了普遍的兼业化行为趋向，影响农户投入的因素也更为复杂。

1. **家庭承包制以后农户成为农业生产的投入主体**

过去在人民公社体制下，生产队是基本生产单位和核算单位，农户只是构成生产队的成员和从事农业生产时的劳动力，除了在自留地、庭院养殖和"拾边地"① 的投入之外，基本不具有独立从事生产经营活动的功能，对农业生产的投资非常有限。到 1978 年，农户生产费用支出总额 145.69 亿元，占当年农业生产总物质费用的 34.5%；1983 年以后，情况则发生了根本性变化，农户投资占了农业物质总费用支出的 80% 以上，国家、集体投资比重仅为 10% ~ 20%，农户成了农业生产的投资主体②。1989 年以后，鉴于农业生产波动的局面，适当加大了国家、集体对农业的投入，但农户投资比重仍占 80% 以上。可以说我国农户的生产、投资行为，已成为左右农业生产形势的主导力量。

据公布的数据资料，在 1994 年的农林牧渔各业生产性固定资产投资额中，农户和新经济联合体就已占到 73.58%，而乡、村、组三级只占 26.42%；在农村工业、交通、运输业投资中，农户、新经济联合

---

① 1960 ~ 1962 年中央对高度集体化政策调整期间，对农民在饥荒中自发开垦的田边、路边、塘边、宅前屋后等小块地予以承认，其产出归开垦者所有。

② 中国农科院，"农户生产行为研究"课题组，《农户生产行为研究》，1995 年 10 月，第 22、23 页。

体和承包企业等占90%以上。集体的上交所得并没有作为生产性投入,而是绝大部分作为社会福利性开支了。可见,当前承包农户及其新经济联合体已成为农村生产投入的主体。

但农业所固有的特性一一是农产品的需求弹性相对工业品要低;二是土地资源的不可移动性;三是受自然影响使生产带有不稳定性;四是农业改造投资大、收效慢。由于这些特性,使得务农的收益远低于其他行业。利益的比较和选择,再加上中国所特有的资源秉赋,自然使农民的眼光集中到收益更高的非农产业。因此,农户的投入结构必然适应农村产业结构调整的需要。

2. 农户投入的结构问题

大包干促进投入的制度效应在80年代初期确实很明显,而且农户生产投入占农村生产总投入的绝对比重。但是从农户支出结构的变动趋势看,农户的生产性固定资产投资占总支出的比重,在1983年达到顶点后开始下降。而农户的住宅投资在总支出中的比例却不断提高。10年之后到1993年,农民私产大约已占到全部农村资产的23%,其中绝大部分仍为私入住宅,约占农民全部私产的66.4%,其次是农户存款、手持现金和其他金融资产。这表明,农户可用于生产投资的资产规模尚很小。

表10-5　　农户生产性投入与非生产性投入对比情况

农户财产投入结构	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1993年	1995年	1996年
年末生产性固资原值:元	941.15	1070.29	1292.01	1420.57	1501.89	1745.38	2639.25	3952.22	4529.95
年末非生产固资原值:元	3823.56	4456.31	5003.97	5722.07	6376.88	6922.27	9426.85	13466.77	15563.16
其中:生活用房及建筑设施:元	2972.79	3438.83	3799.62	4350.30	4887.91	5361.00	7256.14	10243.55	11930.29
生活耐用物品:元	798.53	906.52	1043.59	1229.41	1364.88	1472.73	2026.92	2719.56	3139.79

资料来源:农业部农村经济研究中心全国农村固定观察点办公室。

农户资产越来越多地投向住宅和货币储存,表明农民对这两方面的财产权利已感到比较放心,而其他方面的财产权利还不牢靠。这种畸形发展的投资结构,必定要对农村长远的经济形势产生负面影响。

五、农户投入机制分析

我国农村是最早进行市场取向改革的领域,市场机制本来应该成为农户农业生产活动中资源配置的调节手段。但由于土地面积一定、而劳动力绝对过剩且不断增加,劳动力作为要素投入即使无效益也仍然追加,使得资金和技术等其他要素难以在边际报酬的作用下对劳动力进行替代,在小农经济条件下的农业生产领域,市场机制这个看不见的手的作用,有时候就是不显著。

此外,由于国家目前对粮食等大宗农产品仍保留了定购制度,完成国家的定购任务和农业税,也是农户能够进行家庭承包经营的起码条件,因而维持家庭基本生活需求、完成国家任务,就成为农户农业生产的基本选择。但是,各级地方政府为了满足自身开支需求、在执行国家任务的过程中难免作出符合地方利益的数量、品种调整;这就放大了本来就存在的农户经营目标与政府政策目标的差异,这种目标差异和地方放大机制,使得政府对其本身的政策调控措施的实施结果缺乏了解,加剧了农业生产的波动。

通过对农村固定观察点 1986～1996 年每年 2 万户农户农业生产和经营调查数据实证分析的引述,可以对影响农户农业投入因素如农户特征、资源拥有、经营规模和结构等因素的作用作出定量评价;确定农户农业投入的影响因素。

1. 我国农户投入的增减变动情况

我国农户由半自给经济向商品经济的转变,经过了一个相当长的过程。与传统农户相似的是,在安排家庭生产经营活动时,农户

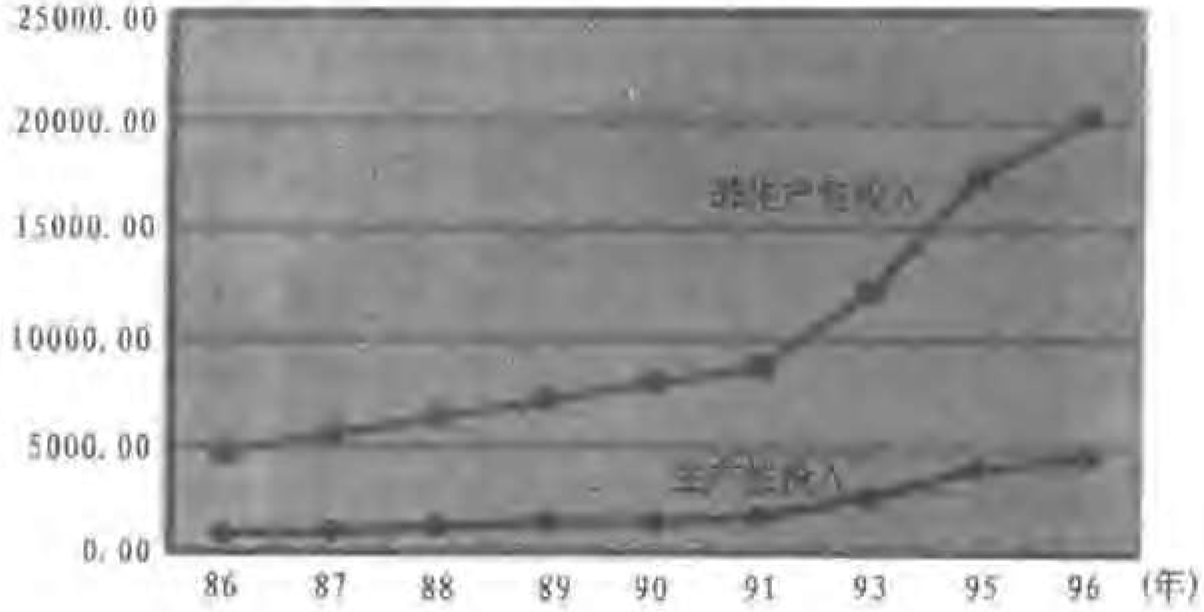


图 10－3

首先要考虑的仍然是如何利用有限的资源，获得基本的生活用品，保证基本的生活需求。有所区别的是，随着商品经济的发展，农业不再是农户投资的惟一选择，其家庭资源的配置，也将在满足生活消费和国家任务之后，根据收益最大化原则进行安排。因此，现阶段中国农户投入的目标模式与完全市场经济条件下的企业行为有明显区别。

从 1986～1996 年全国农村固定观察点农户家庭费用支出的变化看，1986 年农户家庭费用总支出 1014.13 元，1996 年则为 1510.55 元，户均支出增加 496.42 元，年均增长速度为 4.06%。在家庭经营费用支出增量中主要是非农业支出，增加额为 240.29 元，占增量增加总额的 48.4%；其次是种植业，增加 124.85 元，占增加额的 25%；其余的是畜牧业和渔业；林业生产费用支出几乎没有发生变化（见表 10－6）。

表 10－6　　1986 年和 1996 年农户家庭经营各业费用支出情况　　单位:元

（按 1986 年农业生产资料不变价格计算）

	1986 年	1996 年	增加金额	%
家庭经营费用总计	1014.13	1510.55	496.42	以增加额为 100
其中:种植业支出	391.42	516.27	124.85	25
林业支出	5.88	5.87	－0.01	
畜牧业支出	307.65	379.35	71.7	14.44
渔业支出	14.1	73.65	59.55	12
非农产业支出	295.12	535.41	240.29	48.4

资料来源:农业部农村经济研究中心全国农村固定观察点办公室。

从家庭经营支出结构变动看,似乎有两个背道而驰的趋势(见表 10－7):

其一,种植业、畜牧业所占家庭经营支出的比例分别由 1986 年的 38.6%和 30.34%,降到 1998 年的 30.3%和 24.96%。其中种植业下降比例大于畜牧业,但两项合计所占家庭经营支出的比例仍高达 55%。这表明:**我国农户经济以基本生存保障为首要目标是长期现象,"粮猪型"小农仍然是我国农户经济的基本类型**。种植业和畜牧业仍是农户维持家庭生活基本需求、获取稳定收入的基本保证。

其二,农户家庭经营中同期的重要变化是,非农产业(工业、建筑业、运输业、商饮服务业等)支出比重则从 1986 年的 29.1%上升到 1998 年的 38.06%,11 年间增加了 9 个百分点。数据表明结构变动加快,尽管种植业和畜牧业目前仍是我国农户的主要投资对象,但其在家庭经营中的地位已开始下降,而非农产业则呈上升趋势。这种变化也意味着,农户在满足了基本生存需求之后,家庭收益最大化目标正在逐渐成为家庭生产要素配置的主要调节因素。

表 10-7 1986~1998 年农户家庭经营费用支出结构

年度	家庭经营费用	种植业费用	林业费用	畜牧业费用	渔业费用	非农业费用
1986	100	38.60%	0.58%	30.34%	1.39%	29.10%
1987	100	34.87%	0.43%	27.91%	1.87%	34.92%
1988	100	32.36%	0.43%	30.65%	1.96%	34.60%
1989	100	34.00%	0.39%	31.30%	2.20%	32.10%
1990	100	37.19%	0.49%	32.72%	2.54%	27.07%
1991	100	35.87%	0.65%	29.25%	3.18%	31.05%
1992	100	33.47%	0.60%	27.28%	3.44%	37.16%
1993	100	31.71%	0.57%	25.83%	3.64%	41.66%
1994	100	33.27%	0.56%	27.80%	4.54%	33.63%
1995	100	34.25%	0.55%	29.04%	5.11%	28.56%
1996	100	34.18%	0.39%	25.11%	4.88%	35.44%
1997	100	33.71%	0.42%	27.12%	5.67%	35.31%
1998	100	30.3%	0.37%	24.96%	6.32%	38.06%

资料来源:农业部农村经济研究中心全国农村固定观察点办公室。

进一步分析投入结构的年际变化我们看到,农业投入的年际变化普遍很小,其中林业、渔业基本稳定;种植业和畜牧业最大的增减变化幅度也不过 3~4 个百分点。但是**非农业投入不仅年际变化的幅度明显高于农业,最大变动超过 8 个百分点;而且明显地随国民经济宏观波动大起大落**:从 1986 年的 29.10%,增加到 1993 年经济高涨时期的 41.66%,再下降到 1995 年宏观紧缩的 28.56%。1995 年比 1986 年的比重还低。但此后在 1995~1998 年又上升了约 10 个百分点。因此可以认为,上述两种趋势中后者风险大于前者,农户投入追求生存保障仍然是第一性的。

2. 农户投入的影响因素

随着收入水平的提高,农户经济实力增强,在解决了温饱之后,会相应地增加生产投入,以期获得更高的收入。收入水平不同,土地规模不同,或者处于不同发展阶段的农户,其投资的机会成本也不尽相同,投资行为也有所差别。但是,我们的研究表明,**影响农户家庭**

经营投资行为的主要因素是土地规模。

(1)户均收入水平不是决定因素。

农户家庭经营投入的年均增长速度高于户均收入的增长。根据1986~1996年全国农村固定观察点农户家计调查资料,户均纯收入由1986年的2444.5元提高到10392.04元,增长4.25倍,年均增长15.6%,而同期户均生产投入,即农户用于生产经营活动所支出的流动性生产费用和为实现扩大再生产而购置的生产性固定资产费用的支出,由1986年的1014.13元提高到1996年的4764.28元,增长4.7倍,年均增长16.7%(见表10-8)。

表10-8　　1986~1996年农户家庭纯收入与家庭经营费用支出　　单位:元

年度	家庭纯收入	家庭经营费用	经营费用/纯收入
1986	2444.50	1014.13	0.41
1987	2967.20	1249.05	0.42
1988	3503.70	1665.21	0.48
1989	3720.40	1829.15	0.49
1990	3920.10	1728.80	0.44
1991	4103.24	1978.75	0.48
1992	5034.47	2334.04	0.46
1993	5965.70	2689.33	0.45
1994	7806.15	3471.86	0.44
1995	9646.59	4254.39	0.44
1996	10392.04	4764.28	0.46
1997	11935.00	4978.90	0.42
1998	11709.00	4995.60	0.43

注:1992、1994年的数据为估计数,估计方法为相邻两年的算术平均数。如1992年数字=1991+1993/2。

从上表列出的家庭经营费用占家庭全年纯收入的份额看,1998年为43%,比1986年的41%高出2个百分点。这表明,随着农村商品经济的发展,农户的投资金额稳定增加,投资倾向也有上升趋势。但进一步从年际变化看,则农户投资占收入比重有明显的先升后降

趋势:1986~1988年陡然从0.41上升到0.48,1989年的0.49为峰值;此后则波动下降。其中,1990年尽管收入比上年增加,但投入的资金额却出现下降;投资比重1997年已经回落到1987年0.42的水平。这个趋势与收入稳定递增的趋势形成对照,反映出农户投入的变动并不完全取决于收入。

(2)农户土地经营规模是决定因素。

从目前农户土地经营规模与农户家庭物质费用投入关系看,户均种植面积大的农户家庭经营费用支出的数额也较大。

按照1996年农村固定观察点农户调查数据的统计结果,户均种植面积为0~5亩的农户,家庭经营费用支出为4589.6元;户均10~15亩、15~20亩的农户,家庭经营费用支出分别为4413元和4700元;户均20~50亩、50~100亩的农户,家庭经营费用支出分别是5814.7元和10469.8元。

细小规模的土地经营对农户投资行为有两方面约束:

一是限制农户投资能力的提高。农户收入的主要来源仍然是从经营土地中所得到的收入,在1996年农户收入来源中,种植业收入为5383.7元,占农户家庭经营收入的46%。特别是传统的以种植业为主的小农,由于其土地资源少,导致其产出低,又造成了其收入少和投资能力弱的恶性循环。

二是由于农户土地规模太小,农民维持自身的生活消费和完成国家粮食定购任务后,所能提供的商品量很少,而种植结构的调整,也因此受到了极大的限制,农户从事种植业生产所获得的现金收入很少(见表10-9)。

表 10－9　1996 年家庭经营以种植业为主的不同耕地规模农户粮食产出和收益情况

农户规模(亩)	小于 3	4　5	6－10	11－15	16－20	21－30	31－50	51 以上
农户数(个)	3665	3523	4821	1688	743	789	366	256
农户比重(%)	23.20	22.30	30.50	10.70	4.70	4.90	2.30	1.60
家庭劳动力(个)	2.1	2.57	2.71	2.70	2.75	2.74	2.78	2.64
耕地面积(亩)	1.96	4.11	7.22	12.48	17.48	24.60	38.84	76.94
粮食种植面积(亩)	3.07	6.10	9.27	13.48	16.67	21.31	30.69	69.02
粮产量(kg)	1102.70	2049.60	3028.60	4381.50	5175.30	6342.70	7830.00	13041.40
出售粮食(kg)	210.75	521.80	1037.70	1788.40	2202.30	2843.30	3372.40	7801.23
其中国家定购(kg)	92.60	232.70	430.70	733.00	875.30	1131.70	1154.50	2698.80
粮食商品率(%)	19.11	25.46	34.26	40.82	42.56	44.83	43.07	59.82
定购占出售比重(%)	43.94	44.60	41.51	40.99	39.74	39.80	34.23	34.59
劳均粮食现金收入(元)	151.99	306.46	567.07	980.52	1079.56	1385.44	1678.24	5130.15
家庭人均纯收入(元)	2362.6	1966.2	1959.6	1980.1	1866.8	1884.6	2129.3	2998.9

资料来源:农业部农村经济研究中心全国农村固定观察点办公室。

从表中数据可知,我国农户土地经营规模有限,从农业上得到的现金收入低,而国家定购任务比重大。其中约有--半、占总数 46% 的农户,土地规模在 5 亩以下,粮食商品率在 25% 以下;占总数 76% 的农户土地规模在 10 亩以下,粮食商品率在 35% 以下;亦即,我国农户中大部分属于微型农户。而土地面积越小,土地所承担的农民社会保障功能越重,相应地粮食播种面积越大、粮食商品率越低、现金和收入越少,而国家定购占的比重越大。

可见,农户收入低、投入低的内在制约因素,主要是土地规模有限。

六、农户经营兼业化问题

一般而言,在 80 年代中期全面推行大包干和大幅度调整农产品价格之后,我国大多数农村地区的农户就基本解决了温饱问题。此后,一方面是 1984 年出现了粮食的“卖难”,促使农民在 1985 年减少了 7000 多万亩的粮食种植面积,大幅度调整了农业内部的产业结

构;另一方面农户支出结构在产业结构调整中随之商品化,也必然要求农户的收入货币化。而这种收入货币化的内在要求,会促使土地规模小的农户将剩余劳力和资金投向其他产业,实行兼业化经营。这在一定程度上形成了农民对土地追加投资的制约因素。

从世界农业发展看,农户兼业经营是几乎所有国家存在的一种普遍现象,人多地少国家的农户兼业经营就更为普遍。只有使农户家庭剩余劳力向其他产业转移,合理配置劳动力资源,增加农户收入,才有可能以非农业收入补充农业收入的不足。

农户家庭经营的兼业化本身也有结构问题,这是指农户在从事家庭生产经营活动中,某项产业或经营收入,以及相关的资金、劳力投入,在家庭总的经济活动中所占的比重。不同的农户家庭经营结构,是多年来农户资金、劳力投入形成的结果,而这种既定的经营结构,反过来又会对农户农业生产活动中的劳力、资金投入产生影响。因此,为了分析农户兼业化经营的具体情况,就要对兼业化农户先作分类。

1. 农户经营兼业化的类型

我国农户家庭兼业类型的划分原则是以农户收入构成为主并同时结合投工量的多少来确定。根据这一原则,将农户家庭兼业分为五种类型:

(1)纯农业户:在家庭全年生产性纯收入中有80%以上来自农业,或家庭农村劳动力的绝大部分劳动时间从事农业。

(2)以农为主,兼营他业农户:在家庭全年生产性纯收入中有50%~80%来自农业,或家庭农村劳动力一半以上的劳动时间从事农业。

(3)以非农为主,兼营农业农户:在家庭全年生产性纯收入中有50%~80%来自非农业,或家庭农村劳动力一半以上的劳动时间从事非农业。

(4)纯非农业户:在家庭全年生产性纯收入中有80%以上来自

非农业，或家庭农村劳动力的绝大部分时间用来从事非农业。

(5)其他类型农户：因某种原因难以或不能确定为上述类型的农户。

2. 土地规模是农户兼业化经营的主要制约因素

依据上述划分标准，1996 年被调查农户中，第一类农户为 8048 户，占有效调查农户的 40.4%；第二类农户为 7570 户，第三类农户为 3000 户，第四类农户为 949 户，其他类型农户为 366 户，分别占纯农业和以农业为主的兼业农户合计 78.4% 总数的 38%、15.1%、4.8% 和 1.8%。

从耕地经营规模和兼业类型的关系看，兼业农户主要集中于家庭耕地面积不足 10 亩的农户。统计结果显示，耕地面积不足 3 亩，纯农业户和兼业农户的比重分别是 23.6% 和 58.7%；耕地面积 3～5 亩和 5～10 亩，纯农业户的比重分别是 36.6% 和 44.9%，兼业农户的比重分别是 61.9% 和 53.7%；而在家庭耕地面积 10～15 亩的农户中，上述比重分别是 59% 和 39.7%。

农户家庭耕地面积越大，纯农业户的比重越高，面兼业农户的比重越小，反之则相反。而且，经营面积小于 3 亩的农户中，有 44.5% 的比例属于以非农业为主、兼业经营农业，几乎比纯农业户高 1 倍。只有农户家庭耕地经营面积大于 10 亩时，纯农业户的比重才超过兼业农户；而当农户经营面积大于 30 亩、纯农业经营的农户比重超过 80% 时，以农为主的兼业农户的比重才趋于稳定(见表 10－10)。

表 10－10　1996 年经营不同耕地面积各业农户所占比重(%)

	小于 3 亩	3～5 亩	6～10 亩	11～15 亩	16～20 亩	21～30 亩	31～50 亩	51 亩以上
纯农业户比重	23.6	36.6	44.9	59	62.9	71.6	81.2	82.5
以农为主、兼营他业农户比重	31.9	45.1	45.5	35.4	33.3	25.9	16.6	16.3
以非农为主、兼营农业农户比重	26.8	16.8	8.2	4.3	3.1	1.9	1.4	1.2
纯非农业户比重	13.1	1	0.9	0.6	0.1	0.1		
其他农户比重	4.6	0.5	0.5	0.7	0.6	0.4	0.8	

这说明，在目前的技术、经济条件下，我国农户家庭劳动力要得到合理利用，**农户单纯以经营农业作为维持家庭生活的最低下限，其家庭耕地经营规模不能低于10亩**。但这并不排除由于不同区域及耕地质量的差异与上述最低下限有一定出入。

3. 农户兼业化对农业和农村经济的影响

兼业化经营是我国人地关系紧张的国情矛盾和市场机制的制约下农户的适应性反应。农户家庭经营活动中，劳动力和资金投入向其他产业发展，在市场风险较大的情况下，有利于农户经济利用内部整合机制，规避经营风险，有利于充分利用农村剩余劳力，增加农民收入，间接地也能够对农业投入起保证作用。

这种兼业化经营给农业生产也带来消极影响：首先，农户兼业化经营，使小农家庭生产的形式得以强化，阻碍社会分工的发展。第二，经营兼业化不可避免地会出现部分农户的"农业生产副业化"，农户有可能减少农业投入，放弃对提高农业产量的追求。

从90年代以来的实际情况看，土地规模狭小的农户其劳力和资金投入较规模大的农户多，并且其单位耕地面积的产量也比其他农户高。但同时弃耕的现象也在大量发生。人们认为这是由于人口增加、耕地面积日益有限，这种增产使增产绝对量有限，对于农户满足温饱和增加收入不可能有实质性作用。于是，耕地面积狭小的农户就必然把主要资金和劳力用到非农产业上。传统农业的精耕细作就会向粗放耕作转变，从而浪费宝贵的土地资源，这对人多地少的人口大国的粮食安全是极为不利的。

七、不同类型农户农业投资的计量经济分析结果

为了分析农户在相同的外部经济环境下，农业投资行为的差异，农村固定观察点办公室的研究重点一个时期以来集中于农户的主要内生约束因素，如农户收入、劳动者素质、家庭资源和生产结构等因

素对农业投资行为产生的影响。我们在引述农户行为分发析资料时也注意到农户外部经济环境如体制、价格和政策影响，只是由于体制和政策因素难以计算，在计量经济分析中，只能将现存体制、价格和政策等外部因素作为外生变量。有鉴于此，计量经济分析结果仅作参考。

在进行农户农业投资的计量经济分析之前，有必要按照农户的内生约束因素对农户进行分类，这样才能较综合地反映不同类型农户农业投资行为的差异。为此，选取了6项经济指标对样本农户作聚类分析：

(1)户有耕地数量，这是农户投入的决定因素。

(2)农户人均纯收入，不同收入水平的农户由于存在着不同的机会成本，在投入倾向方面也有差别，因而收入水平可能直接影响到农户投入水平的高低。

(3)农户非农业产业投工在家庭经营活动中投工比重——这一指标决定了农户既往的投工结构，决定了农户的家庭经营结构。

(4)种植业收入占农户家庭经营收入比重。

(5)农户畜产品总产量——(猪牛羊肉+禽蛋)衡量农户的养殖业生产水平。

(6)农户粮食亩产量——表现农户耕地质量及集约经营水平。

这6项指标代表了农户的资源拥有及家庭经营特征。

从聚类分析结果看，由于分类指标选择得适当，对样本农户的聚类分析得到了一个较为理想的结果。1996年全部有效调查农户分为四类：第一类10423户，占样本总数的57.5%；第二类6508户，第三类1148户，第四类40户，分别占样本总数的35.9%、6.3%和0.3%。以每类农户观察指标的均值作为该类农户的代表性指标，得到了以下的统计结果(见表10－11)：

表 10-11　样本农户的基本情况

农户类型	户均耕地(亩)	非农投工%	种植业收入%	人均纯收入(元)	户均畜产品(KG)	粮食亩产(KG)
1	8.119	12.46	66.52	1231.7	123.4	307.8
2	9.26	17.81	63.89	2873.7	188.4	380.5
3	7.32	24.63	58.68	6839.4	212.9	444.3
4	6.12	9.9	6.04	5677.7	12178.8	364.3

从聚类分组结果看,第一类农户和其他农户相比差别较大:一是人均收入水平最低,二是种植业收入在农户家庭经营收入中所占比重最高,达66.52%,三是粮食亩产水平和非农产业发展水平低,属于典型的传统小农类型。

第二类农户和第一类农户相比,户均耕地面积、粮食单产水平有了明显提高,而且非农产业有了一定发展,种植业收入比重已开始下降。这种类型农户可以认为是初步兼业化类型农户。

第三类农户家庭经营活动中明显的特征是非农产业有了明显的发展,尽管户均耕地面积并不大,但其人均纯收入水平及粮食亩产量在四类农户中达到最高水平。这种类型农户属于典型的兼业农户类型。

第四类农户尽管户均耕地面积、非农投工比重不高,但这类农户有着较大的畜产品生产规模,属于畜牧生产专业户。

从样本农户的家庭生产经营活动中看到,这四类农户都表现了经营项目多元化倾向,共同的特点是每一类型农户在对耕地的利用上,都把种植粮食作物放在首位,其播种面积比重高达80%以上,这种把确保食物消费置于首位的经营行为,说明在人口不断增加而土地愈益稀缺的环境压迫下,有限的土地上的粮食生产对于农户主要起生存保障作用。

从不同类型农户亩均种植业物质费用和劳力投入看,第一类农户种植业亩均物质费用投入明显低于第二、三类农户,相反,种植业亩均劳动力投入则高于第二、三类农户。这说明传统型农户在资源约束和收入水平差异的影响下,仍然维持劳动替代资本投入的特征。

然而,如果加入农业的外部因素,从农户对非农产业和种植业投

入的关系看,农户非农经营活动的比重增加,种植业生产中的物质投入会不断提高,而劳动投入则相应减少。说明在非农业经营的影响下,不同要素之间的替代关系还是存在的。这表明,由于兼业化的影响,农户在配置拥有的资源方面,基本上是一种理性的选择。

与上述三类农户差异较大的是第四类农户,这类农户的家庭生产经营活动中畜牧业是主业,种植业亩均物质和劳力投入水平都低,表明在这类农户的家庭生产经营活动中,资源配置存在着强烈的互竞关系(见表 10－12)。

表 10－12　　样本农户家庭生产经营基本情况

类型	户均耕地面	粮食播面%	粮食亩产 KG	商品率%	猪肉产量 KG	种植业费用元/亩	投入T.H/亩
1	8.119	83.23	307.8	23.27	95.9	157.5	29.2
2	9.26	81.22	380.5	28.91	125.4	203.7	25.5
3	7.32	81.66	444.3	29.54	123	246.5	21.3
4	6.12	76.2	364.3	26.43	430.1	158.4	17

在上述聚类分析的基础上对不同类型农户种植业物质投入与农户内生约束因素的相互关系进行计量经济模型估计。其函数形式为:

$$Y = C + \sum_{i=1}^{n} aiXi + \varepsilon$$

式中:Y 是农户种植业物质费用投入,Xi 是农户内生约束因素,C 和 ai 是需要估计的参数,ε 是误差项。模型的估测结果见表 10－13。

表 10－13　不同类型农户种植业物质费用投入回归分析结果

类型/变量	一类农户	二类农户	三类农户	四类农户
	N＝10344	N＝6489	N＝1143	N＝39
耕地规模	32.56	125.47	159	188.96
	26.41＊	72.05	28.27＊	6.999＊
人均收入	0.4656	0.311	0.077	0.04
	20.365＊	9.976＊	2.31＊＊	0.675(!)
生活消费支出%	－31.496	－19.98	－9.54	45.43
	－43.48＊	－15.23＊	－2.93＊	2.93＊
畜牧业规模	－0.519	－0.271	－0.312	0.0068
	－9.136＊	－5.489＊	－2.865＊	0.224(!)
家庭非农比重	－3.55	－1.38	－6.97	－3.72
	－6.715＊	－1.582(!)	－2.919＊	－0.557(!)
粮食面积比重	－1.17	2.62	4.11	5.42
	－1.943＊＊＊	2.229＊＊	1.086(!)	0.701(!)
种植业投工量	2.21	3.428	5.624	5.513
	31.216＊	23.94＊	10.521＊	3.435＊
家庭人口	99.79	86.54	60.08	46.13
	14.35＊	5.454＊	1.194(!)	0.456(!)
劳动力文化程度	5.34	14.48	69.27	66.08
	1.459(!)	1.672＊＊＊	2.274＊＊	1.194(!)
R^{-2}	0.4263	0.6258	0.5881	0.7556

注：N：样本农户数。＊、＊＊和＊＊＊分别表示T值在1%、5%和10%水平上显著。(!)表示统计意义上不显著。

从模型的估计结果可以看出，农户种植业物质费用的投入随着农户耕地规模的增加而增加，不同类型农户每增加一亩耕地，农户种植业物质费用投入增加有明显差异。其中第一类农户每增加一亩耕地，农户种植业物质费用投入增加 32.56 元，而第二、三和第四类农户分别增加 125.47、159 和 188.96 元。表明耕地规模的扩大会刺激农户增加农业投资。

人均纯收入增长对这四类农户种植业投资的影响有明显差异。从回归结果看，人均纯收入水平在第一、二类农户中对种植业投资有明显影响，其回归系数的 t 检验值在 1% 的显著水平上明显不为零。在第三、四类农户中回归系数的 t 检验值并不显著，说明人均纯收入水平在第三、四类农户中并不形成对农业投资的制约。相反，在第一、二类农户中，其人均纯收入水平对种植业的投资有着强烈影响。其中第一类农户每增加一元收入用于种植业的投入高达 0.47 元，第二类农户达 0.31 元，因此，在第一、二类农户中增加农户收入是增加农户种植业投资的主要来源之一。第三、四类农户由于投资机会较多，收入对种植业的投资并不形成明显的制约。因此，为了增加种植业产出，对第一、二类农户应增加资金和信贷的扶持。

在四种类型农户中，生活消费在家庭总支出比重的上升，对农户种植业物质费用的投入有显著影响，所有系数的 t 检验值都通过 1% 显著水平上的统计检验。在第一、二、三类农户中，家庭生活消费支出比重上升，会减少种植业物质费用的投入，生活消费支出比重提高一个百分点，农户用于种植业的资金投入将分别减少 31.5 元、19.97 元和 9.54 元。而且第一类农户减少的金额明显高于第二、三类农户，这意味着农户家庭消费和生产的支出结构是对种植业投资的一个重要影响因素。

上述情况还表明，在第一、二类农户中，由于人均收入水平较低，农户家庭的经营目标是在产出水平保持一定时，追求成本的最小化，而为了维持稳定的生活质量或求得改善，农户就有可能减少生产性支出。

农户家庭畜牧业生产规模与种植业的物质费用投入的回归结果表明，第一、二、三类农户的畜牧业生产与种植业投资存在着较强的竞争关系，即随着农户畜牧业生产规模的扩大，农户会减少对种植业的物质投入。第一、二、三类农户的回归系数都通过 t 值在 1% 显著水平上的统计检验。但从另一方面看，农户饲养生猪和家禽，既是为

了获得一定的经济收入，也是为了获得种植业所需的肥料，减少化肥的投入数量，相应减少物质费用。

此外，农户家庭非农产业投工比重对种植业物质费用投入都是负的影响，只是二类和四类农户的参数没有通过统计学上的显著检验。这表明农户家庭非农产业的发展及农户兼业化程度的不同，在不同类型农户中其影响程度是有差异的，但其影响方向是相同的。

八、初步认识：加强制度建设，提高农业规模

家庭承包制条件下农户经营行为的计量经济分析结果，与我们的试验研究结果相辅相成，可以形成以下认识：

1. 土地对农民的生存保障功能重于生产功能

由于我国农户目前处于特定的宏观经济环境和特定的经济发展阶段，农户在安排家庭生产经营活动时，首先考虑的是如何利用拥有的资源，获得基本的生活用品，保证基本的生活需求和获得稳定收入。尽管不同类型农户兼业化程度、人均收入水平有很大差异，但他们的共同特点是，农户在对耕地的利用上，都把种植粮食作物放在首位，其播种面积比重高达 80% 以上，这种决策行为验证了我们提出的农户承包土地已经出现“福利化”趋势，亦即土地对农民的生存保障功能已经重于生产功能的假说。

2. 过小的耕地经营规模，是抑制农户增加农业投资的决定因素

在人均耕地过于狭小，而且非农产业极不发达的农户中，种植业仍是其家庭经营主业，而狭小的耕地经营规模，限制了农户收入水平的不断提高，农户缺乏足够的资金投资于农业生产。另一方面，农户为了维持自身的生活消费，在完成国家粮食定购任务后，能提供的商品粮很少，因而获得的现金收入就少，这在一定程度上形成了农户对增加农业投资的制约。

引起我们注意的是：从计量经济模型估计结果看，农户种植业物

质费用的投入,在其他条件不变的情况下,随着农户耕地规模的扩大而相应增加。但其中增加幅度最大的是畜牧业生产专业农户。每增加一亩耕地经营面积,种植业物质费用投入增加188.96元;与此相对照,增加幅度较小的是第一类农户,即以生存保障为基本目标的传统小农,每增加1亩耕地,其种植业物质费用投入增加32.56元。结合上文述及山东平度试验区同步扩大农户内部种养业规模的经验,可以认为如果能够适当扩大养殖业和种养兼业农户的耕地经营面积,农户的农业投资就有可能增加。

3. 农户收入增长对投入的作用

农户人均收入的增长,对第一、二类农户,即传统小农和初步兼业化农户有影响,其中第一、二类农户人均纯收入每增加一元,农户用于种植业的物质费用投入增长分别是0.47元和0.31元。因此,对于第一、二类农户来说,收入增加是种植业投资增加的主要条件之一。在农业收入难以增加的情况下,如果要求增加种植业产出,就应该对他们增加资金和信贷的扶持。

而对第三、四类农户,即非农产业较发达和畜牧业生产专业农户,收入增加的影响并不显著。表明这类农户由于收入水平较高,且投资机会多,农户人均纯收入水平并没有形成对种植业资金投入的制约。

4. 小规模、兼业化对种植业投入的影响

我国农户家庭兼业化一般都集中于户均耕地不足10亩的农户中,而且农户家庭耕地面积越小、兼业农户的比重越高。经验表明,农户支出结构的商品化,迫使农户追求收入货币化,那些土地经营规模小的农户,即使不存在各业间的经济比较利益差异情况,也会将剩余的劳力和资金投向其他产业而实行兼业经营,从而实现农户家庭收益最大化目标。

这种家庭经营兼业化也会给种植业投入带来负面影响,从计量

经济的估计结果看,农户家庭非农投工占家庭经济活动的投工比重与种植业物质费用投入呈现负的相关关系。尽管在第二、四类农户中回归系数不能通过参数的t值统计检验,但其影响方向是相同的。其中第一、三类农户在家庭经营活动中,非农投工比重提高1%,种植业的物质费用投入将减少3.55元和6.97元。因此,我们不能简单地把稳定农村分户经营体制与农民增加种植业投入看作正相关关系。

5. 农村基层经济组织建设的必要性

上述几点分析对于加强农村基本制度建设有重要意义。

在目前农业经济资源禀赋和生产技术条件下,传统结构的小农户增加对农业的资金和劳动投入有一极限水平。对于占总数将近一半的人均收入水平低、非农产业不发达的小规模农户,由于在土地上的生产主要为了满足基本生存需要,他们囿于自给自足的生产经营方式,还不足以成为市场条件下的经济主体。因而,**赋予他们土地的长期使用权的真实意义在于稳定他们的社会保障。至于这种长期使用权是否会刺激他们增加种植业投入,应该看这部分农民的投入增加是否可能通过提高农业产出来提高他们的收入。**答案显然是否定的。因此,就有必要强调现有村级经济组织和其他农村专业合作组织的整合作用:

其一,当农户经营规模增加到其农业产出的商品率大于30%以上时,就表现出对市场的积极反应。并且,在土地规模既定的条件下,其种植业投入达到一定限度时,由于投入要素边际报酬递减规律的作用,农户就会向更高层次的兼业化方向发展,当这种兼业化水平达到一定程度时,农户的"收入重心效应"对农业的影响就会变得非常明显。因而,只有加强村集体作为土地所有者对资源和收益的调控整合,适时鼓励有条件的地方实现土地流转或者承包权的股份化转让,才可能促使农户向种植业生产专业化、商品化方向发展。

其二,兼业化经营已经是农村经济的普遍现象。而且,不同类型的兼业农户由于收入来源不同,其收入增加与种植业的物质费用投

人有不同影响。实证分析表明,与人们通常的认识相反,耕地规模最大的农户投人水平还不如小农户。即使能够促进土地自发地流转,使部分农户增加耕地面积,也未必能够提高其种植业的投人水平。单纯依靠农户自发地调节其收入中用于农业的投人比重,显然不可能稳定地增加种植业的投人,更不可能提高对于农业基础设施的投人。因此,只有不断提高农民的组织化程度,加强村集体作为规模经济主体的地位,才能提高种植业生产投人能力,从而实现农业生产的稳定和农村经济的可持续发展。

其三,经验证明,与小农的投人行为相比,村集体的农业投人并不直接受这一极限的约束。同时,由于农业在不同产业的竞争中处于劣势,国家为了保护农业,也会增加农业资金和信贷。只是国家投资与分散小农之间的交易费用高,国家不可能直接对 2 亿多小农户投资支持。因此,为了增加农业物质和劳动投人的水平,也就有必要加强农村社区内部的资金积累制度建设,或者加强农村合作社经济的发展。这对于稳定大多数小农户从事的农业,稳定农村经济,防止农业衰败,都有积极作用。

第三节　农村基层经济组织多样化发展及其相关制度建设

在以上分析中我们了解到,土地稀缺、劳动力绝对过剩所导致的土地生产率高、劳动生产率低,仍然是制约农村经济发展的主要障碍。在人多地少的国情矛盾和土地占有无限析分的财产制度制约下,历史上小农经济劳动生产率低的基本特征并没有随改革以来农业的产业结构调整和商品率提高而得到根本改变。在耕地不能扩大条件下,种植业生产技术的改进引起的产量增长速度,如果低于人口的增长速度,就会导致劳动生产率的下降。这就是发展经济学指出的“人口陷阱”。

当占农村资产绝对份额的集体土地在大多数传统农区被农民凭借社区成员的身份，理所当然地“按人均分”到户之后，原来归村级集体所有的大部分土地和资产对外排他，但对村社内部即不再拥有“排他性”产权。同理，农户在承包经济中实际占用的产权，由于在大多数农区必然随人口变动而被村集体重新分配，也不具有完整的排他性。**这种结构性产权特征客观上发展成为内部非排他的村、户两级产权构造，不仅在政策语言上已经用“两权（所有权与经营权）分离，双层（集体和农户）经营”来恰当表述，而且在农村经济实践中，也是村户两级共同进行某些经营、共享社区资产收益的基础。**

农户、社区集体企业和村级组织在财产关系上因为互相不能完全独立，而至今任何一方都难以发育成为市场经济要求的、完全独立的农业经济主体。但就是这三类财产关系不完全独立、有共生关系的经济主体结合在一起，却形成了我国农村特有的“小农村社经济类型”，这是我国农村社会经济的基本类型，与近代日本、韩国、台湾等其他东亚国家和地区的农村基层只有完全私有化的“小农经济”，并无村社内部财产不排他的共有经济的情况确有不同，也许这是农村基层经济组织建设可以节约组织费用的有利条件。这种产权两级构造已成为农村“统分结合，双层经营”体制的基础和重建社区合作经济组织的依据。

因此，我们只能从现实出发，利用双层经营体制下的“产权两级构造”与我国特有的小农村社经济类型，发展能够形成规模经济的村级经济组织。

一、问题的提出

1. 农村改革客观上是对小农村社经济的恢复

在改革初期，城市经济已经完成了国家工业化的资本原始积累，形成了产业门类齐全、专业分工社会化的大生产；而专业分工社会化

必然要求大规模交换，于是，市场经济也就呼之欲出了。这本来是国家初步完成工业化之后的必然发展趋势，是中国竭尽全民之力，从落后的农业国向工业国转变的历史进步。

在这个历史阶段上，农业规模经济的外部压力已经形成，按照一般经济发展的规律，就应该进一步向农场化的规模农业发展。但中国却在1978～1979年的经济危困中不得不在全国推行大包干，事实上在承包经济的制度框架内部恢复了土地分割细碎、严重不规模的小农经济，这个做法一度引起理论界激烈争论，而且使国外那些肯定中国集体化道路的发展经济学家难以理解。即使到1984年中期，大包干确实创造了农业生产连续大幅度增长的奇迹，争论也没有因此止息。

即使当年我们在推进大包干的政策研究中，也一直保持“武器的批判”的科学态度。因为，土地资源短缺、农业劳动力绝对过剩的制约条件没有改变，在人多地少的国情矛盾和土地占有无限析分的财产制度制约下，历史上土地生产率高、劳动生产率低的小农经济基本特征，并没有随改革以来农业的产业结构调整和商品率提高，而得到根本改变。

20世纪50年代的土地改革和80年代的大包干，都一度以土地重分到户为主要内容的生产关系变化推动了农业生产力的发展。但是这种改革并没有从根本上改变中国几千年封建社会沿袭下来的家庭分工结构，而且强化了农户占有小块土地并主要从事于自然经济活动的生产方式。80年代中期以来农村产业结构有所调整，但在城乡二元结构制约下农村人口比重始终没有跟进调整，使农业面临的资源紧约束更趋明显。

2. 小农经济不能适应市场经济的一般规律

无论是否坚持市场取向的改革，人们至少在一点上能够形成共识，即都关注小农经济与市场的矛盾。因为农村大包干以后形成的小农经济，一开始就面临如何适应市场经济挑战的问题。

由于我国城市主要农产品的需求在90年代之前仍然是国家保障的、相对集中的,需求弹性很小;而农民的供给则首先是自给自足的、高度分散的,供给弹性相对较大。又由于城乡二元分割对立的两种体制条件下必然“信息不对称”,农产品的供给需求不可能稳定。因此,市场的供求和价格波动就是无序的,导致小农取向于追求保险的“兼业经营”;这又使得数亿小农从事的农业经营规模更进一步“细碎化”;转而,生产的不规模又更加放大市场波动……80年代小农经济恢复以来,从1984年开始的15年里出现了3次农产品供给“相对过剩”并呈周期性表现,即可为例证①。

进一步从农产品价格形成机制看,农民作为“粮猪型”的小生产者,为了抗御市场风险而采取“什么都种一点”的对策,具体种什么要取决于价格和收益预期。由于在粮食作物和经济作物之间已经生成级差地租,这就使政府的粮食价格政策客观上要起到弥平级差地租的作用才有效。然而,对于不可能实现规模经营的、普遍兼业的小农而言,客观上却是不可能弥平的②。

随之产生的问题是,在全国进入市场经济体制的影响下,从发达地区开始,传统小农正在被市场法则部分地改造成为西方经济学所引为基础的、符合现代经济理性的“经济人”,正在逐步演变为在追求货币收入最大化的行为目标下,根据收益来决定要素的投人。而在现行法律环境下,土地这种要素的市场化程度远不如劳动力。于是,对于农民而言,惟一可以由他们自主支配的劳动力便率先实现了市场化,大规模流出农业。先是向乡镇企业转移,接着是民工潮。

---

① 温铁军,“中国粮食供求的6次波动”,《科技导报》1999年第1期。

② 本人早在1993年5月28日《经济日报》发表的“农村调查员手记”中,就已经提出我国粮食的价格水平已经接近国际价格,再依靠价格调整来刺激粮食生产已经没有余地的看法。在1994年末的报告中又进一步预计在1995～1996粮食年度可能出现粮食供给过剩和挂账亏损增加。在1997年以来的讨论中,则提出了粮食价格调整要弥平兼业化农户内部形成的级差地租才有作用的假设(尚未具体论证)。

应该说现阶段过剩劳动力转移对农业劳动生产率提高是好事，然而其潜在的对农民行为机制的影响则需要注意。因为我国家庭经营的农业只有在农民不单独计算种植业活劳动成本的情况下才能维持。一旦劳动力价格完全由市场决定，那么农户家庭经营的农业也就会从过去不计算劳动力投入的成本，改变为需要考虑劳动力与其他可替代要素的比较收益再决定是否投入[①]。农业投入产出不合理的问题必然会导致投入下降，甚至发生弃耕撂荒。

于是，多年来政府一直要求有条件的地方发展种植业的土地规模经营，希望规模效益能够改变农业投入产出效益低下的痼疾。但是，有些以经济实力为条件发展规模经营的地方，又往往由于忽视农民土地产权，甚至强制农民集中土地而引发纠纷。因此我们才在中国农村改革试验区的规模经营项目推行中，强调与基层经济主体的制度建设相结合。

3. 农业得到资本要素的困难

问题不仅在于土地分散细碎，还在于农村资金高度稀缺，而劳动力绝对过剩。客观上两者没有互相替代的条件。

西方早在200年前就已经渡过工业化从农业提取资本原始积累的历史阶段。特别是当本世纪西方进入金融资本主义阶段以来，在出现资本过剩的压力下，西方的农业生产者得到资本要素的价格和交易费用，更是显然低于资本高度稀缺的中国农民。

中国的情况此相反，虽然资金要素已经越来越在农业生产中起作用，但银行的商业化却使农业贷款比例本来就低的农业银行更进一步退出相对于金融业务而言是不经济的、无利可图的农业生产。这使得资金这个农村最短缺的要素也必然流出比较利益低的农业。

① 杜鹰、白南生等著《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》第六章“农村劳动力外出就业对农业的影响”应用不同地区入户调查数据，分析了劳动力与资金在农户家庭经营内部是可以相互替代的。

30年代随工业化曾经发生过的农业衰败现象也可能会再次出现。对这个本来已经被历史证明是无解的问题,看来只能尝试通过必要的农村合作金融制度和内部积累制度建设来相对解决。

二、基本国情与农村基层经济组织建设的理论问题

长期以来,在农村经济主体的讨论中,我们的理论界对于农户、联合体,以及专业协会之类的合作组织没有争议,而对社区合作组织是否符合基本合作原则的问题有争论。考虑到中国正在进行向西方学习市场经济的改革,而且制度经济学的"路径依赖"理论和必须建立"学习机制"来实现制度变迁的"制度成本"理论,都要求我们首先应该认识中国与西方的差别。因此,我们主要应该讨论的是对西方学者而言较少涉及的问题。当前我国农村基层经济组织制度建设上所要加深认识的有中国特色的理论问题主要有:

1. 我国农业面临市场条件下资源流出和工业化进程中农业剩余提取的双重压迫

中国作为发展中国家,在工业化进程中必须提取农业剩余。

一方面,在市场经济条件下,按照价值规律配置资源,必然使要素流出生产周期长、效益低、风险大的弱质农业;在对外开放带来的国际竞争挑战下,遍地小农经济的发展中国家的农业,肯定抗不住居于农产品市场垄断地位的发达国家大农业冲击,甚至难免呈衰落趋势。中国是个农业人口约占70%、城乡分割的二元结构特征明显的发展中国家,若农业衰落则必然导致社会性动荡。90年代以来这种局面已初露端倪。

另一方面,由于改革前只是中央政府完成了国家一级的资本原始积累,改革初期的利改税和财政分级承包,在使全民所有制演化为部门所有制的过程中,逐步强化了地方政府在"现代化攀比"压力下,进行地方政府资本原始积累的利益决策取向。**其中最为关键的是:**

对地方政府行为而言，它们往往直接参照改革前中央政府进行资本原始积累的制度经验，通过种种以国家为名的手段，剥夺农村、农民，从农业提取积累。这也是农业资源加快流出、农民负担不断加重的根源之一。如果不能有效地解决上述问题，则可能导致农业衰落。

对于多数传统农区而言，通过必要的组织建设，既可适量提取农业剩余，又可以强化社区内部资源保护与利益保护，形成社区自我积累、自主发展的机制，使分散、弱小、低效的小农村社经济减少被剥夺的程度，规避小农破产和社会动荡的风险。

2. 在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下村社内部的制度安排问题

由于农业人口严重过剩，人地关系高度紧张，使得农业在资源约束下形成的经营规模日渐狭小，这与市场经济条件下农户追求货币收益最大化相矛盾，使得农业缺乏稳定性。因此有必要利用既有的组织资源，通过村社内部制度安排来扩大农业内、外部的经营规模，并以此来稳定农业生产。本章的“内部”是指在小农村社经济内部当产权不可能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的企业制度，从而有效地降低交易费用。

可见，内部制度安排是否必要，是否有效，取决于交易费用是否降低了。

3.“资本报酬有限”的合作原则与中国农村实际情况的结合问题

一般认为，合作社经济的实质，本来就是劳动者的劳动的联合，它是劳动者在对抗资本剥夺的过程中形成的自主积累、自我发展的经济组织。因此，“按劳分配、资本报酬有限”被强调为合作社基本原则。这个原则当然有普适性。但中国的各种合作经济组织在当前的发展中还难以贯彻“资本报酬有限”这个经典合作原则。我们希望参与中国农村问题的讨论者同意一个假定，否则任何讨论没有前提。这个假定即：一切制度安排都不过是宏观环境制约的结果。

中国农村的合作社经济组织产生、发展的客观必然性,有其特殊的历史背景和环境条件:一是在人地关系高度紧张的压力下长期处于劳动力绝对过剩的不利状况之中;二是资本不断流出农业和农村,资金要素高度稀缺。

而且,这种现象的产生,与中国追求工业化的历史进程,以及小农经济与生俱来的基本特征相关。在劳动力绝对过剩条件下进行的国家工业化,必然出现"资本排斥劳动"。西方工业化初期,是在劳动力短缺的条件下以工场手工业进行资本的原始积累,因此,**西方的劳动者谈判地位比中国劳动力过剩条件下的劳动者高,形成合作社的条件比中国也好得多。**

中国农村劳动力尤其过剩,其价格必然低;资本在农村严重稀缺,其报酬必然高。在这种条件下形成的农村专业合作经济组织,以及产业化经营组织,都不得不把资本报酬放在按劳分配之前。其合作特性自然需要讨论。有鉴于此,大包干以后一度被人们忽视的社区合作经济组织建设问题重新又受到关注。

三、农村社区经济组织制度建设的基本内容

我国各种农村合作经济组织中数量最多的是社区合作经济组织。据农业部截至1997年底的统计,全国社区合作经济组织有233万个。其中乡镇级3.6万个,村级63万个,组级167万个,分别占乡镇、行政村和村民小组总数的80.5%、86%和31%。**政府对社区合作经济组织确定的4个功能是生产服务、管理协调、资源开发、资产积累。**如果按照这4个功能衡量社区合作组织的作用,长期以来存在较好、一般、"瘫痪"等3个1/3的实际情况。其根本原因仍然在于只有一般的文件号召,而没有踏实的农村基层的制度建设。

农村改革试验区的实践经验表明,社区合作经济组织建设应该认真抓好以下几个方面的改革。

1. 产权制度建设

加强以土地制度为基础的产权制度建设,理清财产关系,明确农户与村社双方的权益,是农村基层经济组织和相关制度建设的基础。

在产权两级构造的小农村社经济类型中,农户与村社在财产关系上互相不能独立,从而共同构成在产权上以村社为边界对外排他的经济主体。由于这种产权特征,就需要在农户与村社之间,建立稳定的规范的合约关系。农户作为两级产权构造中的一级,可以在"分"的层次上实现自主经营、独立核算;在调整产业结构、扩大再生产中强化自有资产积累功能。村级组织作为另一级,在"统"的层次上提取农民劳动和资金积累,组织农民进行农田水利建设,向农民提供农业生产中某些适宜组织介入的经营环节上的服务,以提高小农经济的外部规模。

农村改革试验区在10年实践中,一开始就从发育农村经济主体的前提——明确财产关系入手,抓好乡村两级的清财收欠、清产核资,在落实农民财产权益的前提下,建立村社内部共有资产的积累和管理制度。有关试验区从一开始就组织各级干部深入到村、户,从最难办的清财收欠、以欠转贷抓起,明确集体与农户各方的权益,健全承包与收费的契约关系。

不论在北方平原,还是在南方水乡,大多数新建的社区合作社按行政村而并不按原生产队组建。这就要求以某种新的制度形式来确认各个经济水平有差异的生产队作为一级核算单位,其财产权益的多寡不同。

专栏:玉田重新组建社区合作社

河北玉田试验区从1987年起即在以行政村为单位重新组建合作社时注重清理财产关系,在接收原生产队(自然村)残存的集体资产时,一般是先进行评估,然后确定"低线找齐,超出作股"的标准,本着不平分、不平调的原则,承认原各生产队超过最低水平的财产的所有权,仍归该队社员

所有；应予合理作股、公平转入新社。这个做法虽然意味着通过财产评估客观上确认了村、户两级产权结构的形成，而且为新建立的合作组织的运转提供了必备的启动资金；但早在公社化时期合并小队搞大队核算的时候，就曾是“低线找齐，超出作价”。现在看来，这项工作只算是“完成了一半的改革”。如果只是将“超出”部分作股到社员名下，不对“低线”以下的财产继续作股量化到社员，那么这部分财产仍有被变相剥夺的可能。正因为如此，玉田在1994年已经进一步实行了社区股份合作制改革。全县已有148个村合作社完成社区股份合作制改造。他们采取了三种不同的形式：

(1)将除土地以外的集体资产全部做股到户，不设集体股，收益分配时集体每年从纯收入中提取一定比例作为公共积累，其余按股份分给社员。集体每年从纯收入中提取多少，占多大份额，依据村合作社收入、管理费用以及发展公益事业、基础设施建设的支出情况确定，并经社员(代表)大会讨论通过。

(2)将除土地以外的集体资产部分做股到户，集体掌握一部分股权，一般占30%～40%，收益按股分配，集体股分红用于公共积累和其他支出。

(3)将现有集体资产和土地使用权同时做股到户。

目前在农村财产关系上较为彻底的改革是“社区股份合作制”。以山东周村试验区的长行村为最早，广东省的南海试验区最为普及，北方农区正在学习推广。

案例：南海里水镇下亨村(自然村)以土地为中心的股份合作制[1]

[1] 本案例摘自本人1995年6月对广东省南海市里水镇沙涌管理区原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然的访问调查。丁敬隆、朱守银记录。

1993年下半年，在南海市委市政府，里水镇委镇政府的指导下，结合实际情况，成立了“下亨村股份合作经济社”，依照《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》，这是一个农村社会主义集体所有制组织，是具有法人地位的经济实体；其财产属于“下亨村股份合作经济社”全体股东集体共同所有。

1. 财产量化

全社财产量化范围为：(1) 按净值计算的各种固定资产；(2)现有库存公共积累金；(3)以每亩2万元计算的土地、鱼塘。这样，截止到1993年6月30日，全社共有有经济效益的固定资产、土地、流动资金7080038元。

折股比例为：集体积累股占51%，持股者为“下亨村股份合作社”，其股红用于集体扩大再生产和集体福利事业；社员分配股占49%，持股者为社员股东，股红按股东份额分配；但这部分股权不准买卖，不得转让、抵押、退股、继承。

2.“社员分配股”的构成

“社员分配股”以10股为满股，其股权构成有三种：基本股、承包权股和劳动贡献股。具体的分配办法是：

基本股：凡1993年12月31日前户口在下亨村的农业人口，每人可享受三股。基本股一定三年，期满随人口增减而调整。

承包权股：共占三股，其中16岁以上的给三股，16岁以下的为二股，三年期满调整。

劳动贡献股占四股，分两部分计算：其一从1982年开始，以承包责任田的承包期数为依据，分三期责任田给1.5股，分二期的给1股，分一期的给0.5股；其二以劳动年龄计算，按年度、年龄划分，自16岁起，每增加7年为一期，一期为0.5股，即16~23岁为0.5股，24~30岁为1股，31~

37岁为1.5股,38~44岁为2股,45岁以上为2.5股。

目前我家(指被访者侯沛然家)有4口人(我和老伴,一个儿子,一个女儿),共分36股,每股股值为1468元,1994年每股分红144元,共分得5184元。

实行股份合作制与50年代实行初级社时的入社相比,当然要比初级社时好得多。这一次是社员权利的价值量化;是真正体现了社员的权利,尤其是社员对土地的承包权利。而初级社入社时,则是用自有财产入社,土地是被无偿集中的,其他财产虽说有些分红,但时间短,利益小。

2. 强化社区经济组织功能,利用传统组织资源,重构和完善农村基层经济主体

目前农村社区本身承担着相当重要的农业生产、经济发展、产业结构调整、社会福利保障,以及我们国家基层政治上的安定团结等一系列重要功能。以往有关社区经济改革的设计思想,无论是乡镇企业制度建设、农村土地制度建设、流通体制改革,还是农村专业化商品经济发展等等,在提法上当时都是“利用社区走出社区”,或者强调必须打破社区的血地缘环境制约障碍。一定意义上,是把社区作为一种市场经济发展障碍来看待的。从我们国家现实情况看,当初设计思路有不足之处。

专栏:社区组织的整合功能[①]

从山东平度试验区的经验看,它之所以能够比较高比例地调整农村土地,很大程度上在于基层社区组织功能的完善,而不在于以什么名义。最初开始搞土地制度建设试验的时候,还没有建立村级的经济合作社;社区组织只有党支部、村委会。就是用这样一种社区非经济组织的名义,对

① 除特别标明者外,本节所有案例和专栏均摘引自杜鹰、温铁军主编的《认识与实践的对话》,中国农业出版社,1997年第1版。

全市范围内200多万亩土地，涉及120多万人口进行调整。农村经济理论权威人士杜润生在肯定平度试验方案时特别讲了一点，就是平度两田的安排既保证了土地对于农民的生存保障的这种功能（人均约半亩口粮，以此来保证农民的基本生活需要），又兼顾了土地作为一种生产资料发挥规模效益。也就是兼顾了土地制度的公平和效益两个原则。

目前农村全部土地资产约为6~7万亿元，其中的96%是在承包名义下由农户占有和使用的。实际上，农户已经有了土地的部分产权。社区合作经济组织虽然名义上拥有集体资产的所有权，实际上拥有包括受益、管理、处置权在内的另一部分产权，但以往只通过收取承包费体现了受益权，而没有行使所有者对集体资产的管理、处置权。其中的原因在于没有建立能够有效行使权利的制度。

3. 加强民主管理制度建设，健全村级经济组织内部的委托代理关系

由于农村以土地为主的财产关系事实上存在社区产权边界，村级集体对社区土地的分配，体现的其实是农民在土地上的"成员权"，集体所有权实际上是成员权的集合。因此，农民与社区合作组织之间，在产权两级构造的制度环境中，表现为一种委托代理上的"循环"：农民作为社区财产的终极所有者（股东）是第一委托人，合作社则是接受农民财产委托的第一代理人；再由合作社作为社区共有财产的名义所有者向农民发包土地等生产资料，使合作社转而成为委托人，农民则演变为代理人。

这种委托代理制的有效运作有两个重要条件：一是在制度上，要对社区资产全额作股、量化到人，真正做到产权关系清晰；二是在运作程序上，农民作为第一委托人，要行使自己的民主权利。因此合作组织应从一开始就坚持"民主办社、民主理财"的原则，真正吸收农民参加管理。

专栏:社区股份合作制的内部民主

南海试验区的社区股份合作给了农民按股占有社区财产权利的同时,使村民演变为股东,村民代表演变为股东代表;在管理区(原大队、行政村)一级设立的董事会由股东代表大会(村民代表大会)选举产生。

玉田试验区的作法是村合作社实行社员代表大会制,选举产生管理委员会作为执行机构。经联社实行各村社主任担任董事的董事会制,并由董事会聘任社长、副社长,其人选不受身份限制,可以是干部,也可以是农民。在1994年的换届选举中,全县20个乡镇经联社共选举产生社长、副社长98名,其中有2/3是懂经营、善管理的农民。

4. 服务制度建设

包产到户后,在农业生产的各个环节上出现了许多"一家一户办不了、办不好,或办起来不合算"的事。对此,有关部门于80年代末期提出了建立社会化服务体系的政策。由于落实这项政策既无配套资金,又需在土地、劳力等要素结构上做出调整,因此,仍主要依托社区性的合作组织动员,利用分散的社区资源,扩大小农经济的外部规模,在适合组织进入、能够产生规模效益的生产经营环节上进行统一经营。即对外参与市场竞争,对内通过合理配置资源和合作服务,降低生产成本,提高粮食和其他农业主产品的商品率;发展二、三产业,并通过社区组织的协调,相对形成内部产业间的收益均衡,以提高农业的比较收益。

合作组织与服务制度建设必须是互相配套、形成体系的,否则难以有效扩大小农经济的外部规模。农村改革试验区从80年代中期就致力于服务制度建设,已经取得明显成效。

专栏:组织建设与服务制度建设

河北玉田在组织体系的建设上的经验主要有三点:一是在建立村经济合作社、乡镇经济联合社的基础上,于

1990年11月率先建立了全国首家代表县内所有乡、村合作社和专业合作组织的县级合作经济联合社，在行政序列上被批准为与工、青、妇组织一样享受副县级待遇，这就提高了农民"有组织地"对话能力。二是在完善乡(镇)一级经联社时，将县直有关部门在乡镇的农机站、农技站、水利站、经管站、电管站都划归为乡镇经联社下设的服务组织，逐步与原县直部门脱离人事、财务关系；这至少在形式上承认乡政府从原公社接转而来的农民财产应归还给农民。三是县、乡、村三级合作经济都有内部信用合作组织，玉田三级合作基金会已累计向农村投放资金8亿元，占全县农村资金投入总量的26%。实践证明，只有合作组织形成体系，才能避免过度的行政干预和其他垄断性经营主体的不正当竞争。

苏南的无锡、吴县、常熟3县(市)试验区比较完善的农业积累机制的建立，为农业现代化建设试验提供了有力的经济保障，确保了农业的稳定发展。从1987年建立试验区到1993年进行项目评估验收，6年中33个示范村累计用于农业投入资金3786.72万元，亩均860多元，加上原有投入亩均300元左右，已提前实现并超过亩均总投资1000元的设计目标。累计用于服务体系建设投入资金总量904.29万元，占6年农业总投入的23.88%，村均27.4万元，年均150.72万元，目前格局是村村健全了服务体系，农户的农事作业尤其是规模经营农户的产前、产中、产后服务大部分已由服务体系所承担。累计用于科技兴农、桥梁、中拖道路等其他方面的投入总量为702.72万元，村均21.3万元。

5. 加强农业投入，发展规模经营

为了解决农田水利设施老化、失修，严重影响农业生产发展的问题，多数通过财产制度建设经济实力得到加强的乡村集体经济组织，

都能够发挥社区资源整合的作用;那些有条件实行统一服务的村级经济组织,也成为增加农业投入的主体。

在试验区范围内,这方面最突出的是江苏的苏南地区① (见表 10-14 和表 10-15)。

表 10-14　　1988~1993 年 33 个示范村农业投入资金投向对比

	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	合计	村均	年均	比重%
建农资金投入总量	612.3	545.31	508.86	707.03	695.97	717.22	3786.72	114.75	631.12	
其中:农业机械	268.9	149.1	110.9	166.58	126.19	101.66	923.34	27.98	153.89	24.38
农田基本建设	87.76	149.01	113.7	230.38	339.04	336.48	1256.37	38.07	209.4	33.18
服务体系建设	112.52	108.1	123	251.41	172.92	136.34	904.29	27.4	150.72	23.88
其他	143.11	139.13	161.26	58.66	57.82	142.72	702.72	21.3	117.12	18.56

表 10-15　　示范村生产性固定资产情况表

	单位	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年
生产性固定资产	万元	11957.44	15717.12	18703.04	23808.4	42531.01	63358.64
其中 1. 工业	万元	10753.72	14293.65	16904.33	21633.96	40212.73	60498.86
其中 2. 农业	万元	1203.72	1473.47	1798.71	2174.44	2318.28	2859.98
村均固定资产总值	万元	362.35	476.28	566.76	721.47	1288.82	1919.96
村均工业固定资产	万元	325.87	433.14	512.25	655.58	1218.57	1833.3
村均农业固定资产	万元	36.48	44.65	54.51	65.89	70.25	86.67

在苏南试验区,通过集体经济组织作为所有权主体对土地资源的整合调控功能,大幅度提高了规模经营的程度。33 个示范村监测资料表明:其土地规模经营取得了明显成效(见表 10-16)。

① 《全国农村改革试验区苏南土地适度规模经营研讨论证会试验报告》,江苏省农村发展研究中心,1994 年 9 月。

表 10-16　苏南 3 县(市)试验区 33 个示范村规模经营发展情况

	单位	1988 年		1989 年		1990 年		1991 年		1992 年		1993 年	
		3 县市	33 村	3 县市	33 村	3 县市	33 村	3 县市	33 村	3 县市	33 村	3 县市	33 村
劳均 15 亩以上规模经营单位	个	399	71	601	111	836	116	1148	88	2106	74	2816	131
经营总面积	万亩	1.69	0.43	2.72	0.47	3.92	0.57	5.82	0.53	14.66	0.55	22.58	0.98
单位经营规模	亩	42.36	60.24	45.26	42.57	46.89	49.05	50.70	59.74	69.61	74.60	80.2	74.8
占责任田比重	%	1.6	26.38	2.6	30.80	3.7	37.75	5.5	35.34	14.53	39.84	22.93	70.55

专栏:组织功能与成效

苏南试验区这 33 个示范村到 1993 年底共有劳均 15 亩以上规模经营单位 131 个,比 1988 年增加 60 个;经营总耕地 9793.75 亩,比 1988 年扩大 1.29 倍;平均一个规模经营单位 74.76 亩,劳均经营耕地 27.36 亩,分别比 1988 年的 60.24 亩和 18.55 亩扩大 24.1%和 47.5%;规模经营面积占责任田总面积的 70.55%,比 1988 年提高 44.17%。从无锡、吴县、常熟 3 县(市)面上看,到 1993 年底,共有劳均 15 亩以上规模经营单位 2816 个,经营总耕地 22.58 万亩,分别是 1988 年的 7.06 倍和 13.36 倍,规模经营耕地面积占 3 县(市)责任田总面积的 22.93%,比 1988 年的 1.6%提高了 21.33 个百分点。其中,以无锡县发展最为迅速,到 1993 年,责任田的 54%实现了规模经营。目前,3 县(市)已有 300 多个村形成全村责任田的规模经营,20 多个村责任田和口粮田全部实行了规模经营。

苏南的村级经济组织发挥对社区资源整合的作用,稳定提高了农业生产的“三率”水平。监测资料表明,在规模适度、经营得当的前提下,规模经营单位的劳动生产率、土地产出率、粮食商品率均呈现同向提高的特征。

首先是劳动生产率有了提高。据对 1993 年 33 个示范村 61 个规模经营单位的监测,劳均规模经营为 29.73 亩,

是1988年的1.61倍;劳均产粮22733.6公斤,是1988年的1.97倍,是所在村兼业农户的28.5倍,劳动生产率远远超过比1988年增长3~4倍的理论设计目标(见表10-17)。

表10-17　　示范村规模经营单位劳动生产率监测数据表

	单位	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年
规模经营总面积	亩	4276.76	4295.13	5357.35	5256.66	5519.37	7521.28
劳动力	人	230.5	237.5	302	213	182	253
劳均耕地	亩	18.55	18.1	17.74	24.68	30.33	29.73
粮食总产量	吨	2661.62	2876.41	3933.44	3763.39	4185.03	5751.60
劳均产粮	公斤	11547.2	12111.2	13024.6	17668.5	22994.7	22733.60
兼业农户劳均产值	公斤	789.1	840.5	897.9	880.43	863.34	798.79

其次,提高了土地产出率。监测资料表明,规模经营单位所经营的耕地60%以上属中低产田和边远的湖滩圩田,但其土地产出率均呈不断递增的趋势。纵向比较,1993年规模经营监测单位的粮食年亩产为769.9公斤,比1988年提高了133.28公斤,增长20.94%,年均递增3.9%,实现了比1988年增加10%以上的理论设计目标;横向比较,1993年规模经营监测单位粮食年亩产比兼业农户高35.1公斤,6年情况基本是达到或超过兼业农户经营的中高产田的产出水平。时间侧面比较,丰产年景,规模经营单位粮食的增产幅度大于兼业农户,受灾年景,规模经营单位粮食的减产幅度小于兼业农户。规模经营单位与兼业农户土地产出率对比资料见表10-18。

表 10－18　　规模经营监测单位与兼业农户土地产出率对比表

		1988 年		1989 年		1990 年		1991 年		1992 年		1993 年	
		规模	兼业	规模	兼业	规模	兼业	规模	兼业	规模	兼业	规模	兼业
粮地面积	亩	4183.31	44033.3	4247.18	44520.3	5344.4	44196.5	5208.3	43881.9	5512.8	42139.3	7470.56	40442.7
粮食年亩产	公斤	636.62	632.74	676.58	670.0	734.8	712.5	732.6	715.9	756.66	743.2	769.9	734.8

其三，粮食商品率有了大幅度提高。以 1993 年为例，33 村实行监测的 66 个规模经营单位经营面积 7521.28 亩，粮食总产 5751.6 吨，定购任务 3142.13 吨，议购、市场出售、留村组 2327.64 吨，实售 5469.77 吨，其粮食商品率为 95.1%。1988～1993 年 33 个村规模经营监测单位粮食交售情况见表 10－19。

表 10－19　　示范村规模经营监测单位粮食交售情况

	单位	1988	1989	1990	1991	1992	1993
经营面积	亩	4276.76	4295.13	5357.35	5256.66	5519.37	7521.28
粮食总产量	吨	2661.62	2876.41	3933.44	3763.39	4185.03	5751.60
实际交售	吨	2185.21	2478.24	3440.26	3416.70	3901.12	5469.77
1. 定购任务	吨	1402.53	1721.82	2329.37	2331.57	2660.03	3142.13
2. 议购	吨	81.13	202.83	455.31	406.93	471.10	2327.64
3. 留村组	吨	435.33	150.66	255.24	487.05	462.33	
4. 市场出售	吨	266.22	402.93	400.34	191.15	307.66	
亩均售粮	公斤	510.95	576.99	642.16	650.00	706.81	727.24
粮食商品率	%	82.1	86.61	87.46	90.97	93.22	95.1

其四是大幅度提高了农业经营者的经济收入。据监测资料显示，1993 年 33 个村规模经营监测单位劳均经营粮食年纯收入达 7152.21 元，是同一时期当地务工劳力年工资收入的 2.2 倍，若再加上规模经营单位由经济作物、多种经营获得的收入，劳均纯收入是务工劳力年工资收入的 3 倍左右。规模经营监测单位农业经营效益情况见表 10－20。

表 10－20 33个示范村规模经营监测单位经营效益对比

	单位	1988	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年
经营面积	亩	4276.76	4295.13	5357.35	5256.66	5519.37	7521.28
劳动力人数	人	230.5	237.5	302	213	182	253
经营总收入	万元	175.76	217.01	297.03	277.58	343.3	419.5(种植业)*
经营总费用	万元	87.42	109.02	158.48	171.09	182.5	216.76(种植业)*
经营纯收入	万元	88.34	107.99	138.55	106.49	160.8	202.74(种植业)*
其中:粮食	万元	59.22	81.80	100.92	98.27	152.0	202.74
多种经营等	万元	29.12	26.19	37.63	8.22	8.8	(未监测)*
农业税、承包费	万元	9.62	11.38	15.27	16.24	18.31	21.79
劳均年纯收入	元	3415.0	4067.7	4081.8	4236.9	6592.86	7152.2(种植业)*
务工劳力年工资	元	1742.16	1842.14	1864.8	2074.0	2760	3300

*注:1993年只对规模经营单位的粮食成本进行了监测。

6. 社区合作的组织成本和管理费用

农村社区经济已经从单一种植业,发展为农林牧副渔工商建运服十业并举,形成产业门类齐全的兼业化经营,尽管不同区域条件下兼业程度不同。试验区经验表明,只要不是单一种植业,社区经济领域拓宽之后的管理难度和要素整合的复杂程度显然都会增大组织费用。在没有建立合作经济组织和制度的地方,无论主观愿望如何,事实上任何自上而下的“任务”或政策落实工作,倘若不配之以财政经费,对农村基层而言都意味着“加重农民负担”。

社区合作和以社区为基础的专业合作组织作为一级经济主体,利用传统的社区血缘、地缘关系,生成两种中国式社会主义合作经济特有的内部机制:

一是社区组织可以将外部市场关系内部化,使社区内不同产业之间资源和收益(生产要素和社员收入)的整合、配置“天然合理”。其作为村社自治体,有权对域内各种资源进行综合经营,并截留二、三产业的超额利润,用于以工补农建农,并且以社区综合收益对成员的再分配,形成社区内部各产业之间的平均利润率。

二是在社区范围内,可以通过村社企合一,干部交叉兼职,一套人马几块牌子的安排,不经买卖关系来提供“公共品”,这就可以有效

地节约管理费用和监督费用。多数社区经济合作社的管理干部普遍与同级党组织、村自治组织成员交叉任职，一般占干部总数的90%以上。这样可以发挥现有社区组织的作用，综合利用社区内的生产资料和福利设施，使合作社可以不增加组织费用就创造组织效益。

农村社区组织对农业的自我保护，所依赖的就是这两种内在运行机制，可以有效地保证包括资金在内的稀缺要素不至于完全被价值规律驱动流出农村；既能稳定低效益的农业特别是粮食生产，又能保护农民利益。这也是社区合作组织在农村经济商品化进程中仍有必要存在、发展的内在条件。

7. 关于改善宏观政策环境的问题

若要求中国的农村合作经济组织贯彻国际通行的经典合作原则，起码应在宏观制度环境上做到以下三点：一是明确支持农村合作经济组织进入适合其发挥规模经营优势的购销和金融领域；二是应以注册、登记给予社区合作经济组织以明确的法人地位；三是要制定必要的优惠政策，尤其是优惠的税收政策。

在我国没有“合作社法”保护的情况下，大多数社区性合作组织只能维持不成文的“三不原则”：不注册登记，不交纳税费，不作为法人对待。这虽然在一定程度上有利于传统农区的经济发展，但对那些具有一定经济实力，追求工业化的发达农区却是不利的。对此我们建议：

(1)应加快我国合作社法的研究制定工作，改变惟独我国数以百万计的农村合作组织竟然没有法律依据的尴尬状况；

(2)努力改革“官本位”的乡村管理体制，以解决合作组织领导人的双重代理身份；

(3)要通过在继续改革和深入试验的基础上不断总结经验，找到基层党、政、经组织的恰当的结合方式。

四、专业合作经济组织与产业化经营

与社区合作组织相比，专业合作和产业化经营组织的最大特征都不必承担对农民的社会保障功能，也不负责农村基层的公共品开支，因此可以按照市场原则运行。

1. 专业合作组织基本情况

农村分户经营之后，自发产生的专业协会、研究会、农民合作基金会等多种类型的专业化生产经营组织，统称为专业合作组织。这种 1982 年大包干之后自发产生的农村专业合作组织开始是以农村专业户（重点户）的发展为基础，以专业协会（研究会）为名义，在技术协作或行业联合的过程中形成的。据 1984 年国家统计局统计，当时全国共有专业户 425.6 万户。农村专业协会 1984 年以后发展较快。据农业部截至 1996 年底的统计，全国已有各种农村专业协会 150 万个，其中跨区域的约 2000 个，有 10%以上的专业协会办有经济实体。中国科协 1996 年的统计相比而言要少得多，农村专业协会只有 13.5 万个，涉及 140 多个专业门类。参加农户达 580 万，约占全国农户总量的 2.5%，其中地（市）、县一级联合会 1.5 万个。

案例：农民专业协会

黑龙江尚志市的农民专业协会最初是自发形成的。农村从事专业生产经营的能人为了扩大生产规模，减少经营成本，率先组织成立了农民专业生产协会和农民合作基金会。例如，于 1984 年 3 月组建的首例"河东朝鲜族水稻生产者协会"是由农民金正一牵头，于 1985 年 10 月 10 日成立的"苇河农民蜂业协会"由赵明山、董文胜发起，于 1986 年 7 月成立的"蜜蜂乡北安村果农协会"由刘怀忠、隋明章挑头，由于相近的社会经济背景和组织意愿，这些新型合作组织具有较强的示范性，并迅速得到普及。到 1986 年，分

布在水稻、人参、浆果、蜂业、运输等26个专业的农民生产协会达138个，会员2000多人，全市约1/3的农户接受他们的示范、指导和服务。

1987年国务院批准尚志设立农村改革试验区。到1997年，经过10年试验进程，村级农民专业协会发展到237个，会员14300人，平均每个协会有60名会员，有专业协会的村200个，占村总数的57.8%。按照《尚志市协会登记管理试行办法》，对196个专业协会进行了登记，制定了示范章程和农民专业协会管理办法等一系列制度。其中97%的协会能够为会员提供信息、技术、资金、物资供应和产品销售等多种服务。有的协会已建成实体，有的实现了跨社区合作。河东稻农协会与东北农学院共同签订了1500份水稻新品种和新品系的实验，推广了4项生产新技术，成为全乡水稻生产咨询、技术推广、供销服务的中心和全市水稻良种繁育基地。在市级组建的专业开发公司依托农民专业协会，组建了5个加工销售实体，加工生产10多种产品，初步成为本产业的龙头和投资主体。有的公司还采取保护价收购，向农民让利72万元，返还利润20多万元，提取专业生产风险基金12.5万元。由于试验项目的带动，1997年，全市林、果、矿、烟、牛、药、土特产等专业生产得到了长足发展，综合产值达3.3亿元，占全市工农业总产值的67%。

我们在调查中发现，专业合作组织大多依托社区组织或以农村中的专业户或技术骨干为核心组建，可以不像社区合作组织那样受村社地缘关系和政府行政体制制约，在资产、经营和收益分配上有较强的独立性。也有些专业协会依托政府所属的科技、服务部门与从事专业化生产的农户共同组成。另据农业部对155个县的3007个专业合作组织调查，其中有59.7%是建立在村社内部的，24.3%是跨

社区的,13.8%是跨越乡镇行政区域的,1.7%是跨越县行政区域的,0.4%是跨省的。

2. 专业合作组织发展的制约因素

中国农村的专业合作经济组织发展,明显地受到两个方面因素的影响:

其一是外部因素,受市场波动影响。即:专业合作经济组织不仅是在农产品供给过剩压力下调整产业结构的过程中发展的,而且,各种产业中专业合作组织的兴衰与该种产业的市场变化高度相关。这一点,与西方的合作社经济没有差别。

其二是内部因素,受产权制度及其相关制度安排的影响。随着90年代中期以来,国家在深化改革中越来越明确承认农民拥有土地和其他生产资料的大部分产权,农民在发展合作经济中,在实现劳动的联合的同时也实现劳动者自有财产联合,并且相对更重视资本收益的现象,已经越来越普遍。这一点,与西方的合作社原则有差别。

3. 专业合作组织与社区合作组织

在农村改革中,专业合作组织的发展是一个重要方面。试验区曾经专门设计了发展专业合作的改革方案。从实践中看,社区合作社与专业合作组织本应是并行不悖,互相促进的。专业性合作组织的起步阶段应以社区性合作组织为依托,社区性合作组织进一步的发展则应以专业性合作为内容;二者都能够提高农业生产的商品率。其在实践中形成的区别在于:社区性合作组织是在社区范围内,通过在能够产生规模效益的生产经营环节上综合协调,直接组织规模经营,以解决小农经济的不规模问题;面专业性合作组织则试图通过建立以加工销售企业为龙头的行业组织,间接扩大某些商品率高的农业生产领域中的小农经济的外部规模。

传统农区的专业合作组织发展在没有上级部门庇荫,又难以自成体系的宏观制约下,只能求助于社区自我保护功能,因此要尽可能

地依托基层社区合作组织，循序渐进地发展。

4. 村级合作基金会一般是社区合作组织内部的专业性合作组织①

中央1986年决定在农村基层村一级建立合作基金会的最初目的，是为了在大包干以后完善农村集体经济内部的农业积累制度。其多数是在坚持资金所有权不变的条件下，实行"户有村管，村有乡管"，即由村代管农户闲散资金，由乡镇农经管理站集中代管村积累资金；以内部有偿融通，盈利按股分红为特征，主要投入于银行和其他金融机构不愿也不易介入的农户小额分散贷款。

专栏：农业积累制度建设

陕西礼泉县自1987年建立试验区起，就开展了建立健全双层经营体制下的农村积累制度试验，在对全县农村集体财务进行全面清理整顿的基础上，对集体财务管理体制进行了改革。一是对集体固定资产登记造册，根据生产经营需要，落实到企业、服务组织或承包给社员使用、保管，建立折旧和维修制度。二是认真贯彻执行村提留和乡统筹制度，"三提"、"五统"资金从1987年的384.7万元增加到1994年的1222万元。三是建立劳动积累工和义务建勤工制度，规定每个劳动力每年无偿提供30个工日，主要用于农田水利基本建设和其他集体公益事业。从1987年到1994年，在农田水利基本建设中全县农民投入劳动积累工1320万个工日，在整修道路、植树造林、村容村貌整治、义

① 在村级设立的农民合作基金会，与乡镇政府在乡镇以上建立的基金会性质不同。作者在向上级提交的报告和发表的文章中都反复强调，由于任何商业银行在面对9亿农民的小额、长期信贷需求的时候，都无法解决风险高收益低的矛盾，所以才有基层农民合作金融发展的空间。参见温铁军、朱守银，"农村合作金融六年试验研究报告"，载《中国农村经济》1994年1月；温铁军，"农村合作金融研究与发展的基本思路"，载《农村合作经济经营管理》1994年1月。

务建校等方面,共投入义务建勤工1800万个工日。四是运用集资的办法兴办农田水利、兴修道路、整治村容村貌、兴办集体企业、改造办学条件等生产和公益事业。8年改革试验中,全县村合作社用于上述集体公益事业的资金达3000多万元。五是管理财政、银行、信用社、乡镇企业及社区外其他单位以补贴、返还、无偿支持、贷款、以工建农等方式向村合作社投放的资金。

在建立健全双层经营体制下的新的积累制度中,礼泉把组建农村合作基金会作为重要制度来抓。从1990年小应村经济合作社组建农村合作基金会以来,全县共建立乡、村合作基金会13个,共聚集资金4000万元,其中入股社员3万多人,股金总额3200万元,占基金会聚集总额的80%;集体固定股金400万元,占10%;其中代管资金和自有资金各200万元,分别占5%。在合作基金会取得借款的1.1万人,累计借款总额约1亿元,其中用于农业的占一半以上。合作基金会自身积累40万元,股本红利400多万元。

黑龙江尚志试验区最早的农民合作基金会,是1984年开始萌芽至1987年正式挂牌的"一面坡镇长营村合作基金会"。1986年按照国家政策要求在农村基层开展"清财收欠,以欠转贷"以后,全市先后有329个村建立了合作基金会,占总村数的95.1%,拥有基金3308万元,在融通农村资金方面发挥了重要作用。农民合作基金会与村级组织实行账簿、人员分设,理顺了关系。在制度建设方面相继制定了《尚志市农民合作基金会条例》、股金确认和管理、会员大会、财务审批审计等10项制度。在对原有合作基金会进行规范的基础上,确认股东73000人,股金3272万元,流动资金1500万元,明确贷款方向为粮食生产、专业生产、贫困户生产、协会加工企业、利率与信用社相同。

山东省平度试验区所有的乡镇和96.5%的村都建立了合作基金会，到1994年底，累计筹集资金4.47亿元，累计向农业投放了6.18亿元。

河北省玉田试验区县乡村三级都建立了合作基金会，1994年筹集资金约3亿元，80%的农户所需生产资金由合作基金会解决。

据苏南试验区33个示范村监测资料7反映，村级组织筹集的资金主要用于增加对农业的投入。1988～1993年33个示范村共筹集建农资金4190.47万，其中，来自国家拨款620.08万元，占筹资总量的14.8%，村均18.97万元，年均103.35万元；集体经济组织建农基金3287.12万元，占筹资总量的78.4%，村均99.61万元，年均547.85万元；农民自筹283.27万元，占总筹资的6.8%。具体情况见表10－21。

表10－21　1988～1993年苏南试验区33个示范村建农资金筹集情况对比表

	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计	村均	年均	比重%
筹集资金总量	639.1	574.85	554.62	733.89	731.0	957.01	4190.47	126.98	698.41	
其中：县及县以上	150.92	98.32	81.55	90.83	86.41	112.05	620.08	18.79	103.35	14.8
乡、村两级	426.01	430.66	423.86	601.18	604.0	801.41	3287.12	99.61	547.85	78.4
农民个人	62.17	45.87	49.21	41.88	40.59	43.55	283.27	8.58	47.21	6.8

据农业部截止到1996年底的统计，全国乡镇级合作基金会有2.12万个，占乡镇总数的45%；村级有12.46万个，占村总数的17%，年末筹集的可融通资金总额1083亿元。到1997年，全国乡村两级合作基金会融通资金总额约为1500亿元；截至1988年中央严令整顿关闭农村合作基金会，据报其资金总规模已经达到2000亿元。在四川、重庆、河北等省市，由于各地在执行上级指示关闭农村合作基金会中，对乡村两级合作基金会不加区别地一概关闭，已经造成了新的重大损失：乡村两级高负债，农村高利贷死灰复燃。

5. 农业产业化经营组织

“公司(+协会)+农户”式的产销一体化组织(Agricultural-Integration)最初是从美国经济学家戴维斯50年代提出农工综合经营(Agribusiness)演变而来的。在我国则是农村经济体制改革后新生的农业组织形式。主要是指那些以农业产品为原料的企业,为了稳定原料供给,以其具有的资金、技术、设备、人力资本和销售渠道等,通过互惠互利的契约关系,带动大批农户发展基地化、专业化生产而形成产加销联合体。据农业部1996年对全国29个省市自治区11824个农业产业化经营龙头组织的调查,公司+农户形式的组织占45%,合作经济组织(包括社区合作、专业协会和供销合作社)+农户形式的产业化组织占29%,专业市场带动农户的占12%,其他涉农部门通过服务联结农户形成产业化经营的占12.6%。

我国的产业化经营组织大多数集中在商品率高,需要深加工的蔬菜、果品、畜牧水产等领域中;在效益低的粮食、棉花、油料等农业主产品生产领域中尚属鲜见。据农业部的调查,在粮食、油料、糖料等农业主产品生产领域中的产业化组织只占20.9%;果菜业占26.7%;畜牧业占25.8%;水产业占6.4%;其他占20%。从实践经验看,那些依托乡、村社区或农民自发筹办的实体,他们和农户之间“+”号是实在的,相对而言有较强的生命力。

案例:黑龙江尚志市蜜蜂乡北安果农协会,依托村办企业北安果汁厂组建北安村果农协会,包容230余户果农,拥有占全村耕地面积81.7%的浆果基地,所有会员都清楚:浆果事业繁荣了,全村就繁荣。在80年代末期农村出现“打白条”现象的时候,农民推举出来的农协会长背着一书包白条直接找到省里解决问题;在90年代初期大多数果汁生产企业都卖难的时候,他们的农民协会会员自己推销产品。组建9年来,发展到现在能生产浆果酒、饮料等终端产品的股份合作制企业,成功地走出了一条“集体企业+协会+农

户"的合作道路,为这个村浆果产业化发展铺平了道路。

试验区1987年开始推行的"公司(+协会)+农户"产销一体化目前已被认为是一种能够有效促进农业规模经营的农村经济产业化的组织形式。它可以把农业生产、加工、销售等不同经济环节有机地结合起来,通过拉长产业链,提高科技含量来创造增值收益,从而把农户(合作组织)、加工厂和运销公司等原来在城乡对立的二元结构中矛盾重重的经济主体,以共同的利益纽带相联结,进行社会化大生产。

6. 制约产业化经营组织发展的几个问题

在政府决策和理论讨论中,公司+农户都是一向被肯定的;试验区也在1987年就设计了对政府的部门和企业进行改造,使之与农民的专业合作组织结合的试验项目。目的在于借鉴国外"公司+农户"的成功经验,以"公司+协会+农户"的形式突破城乡割据,在市县级比较高的层次上,通过政府控制的行业联合,跨社区地引导农民组织起来进入市场。但是,有些高层次的"公司+农户"试验项目,在实践中没有取得预期的效果。

案例:尚志的"公司+协会+农户"试验

黑龙江尚志市是1987年开始进行专业化和贸工农一体化试验的。1988年以来先后新建了药材、浆果、乳肉等专业开发公司和柳编、白瓜籽、精制米等龙头企业;通过采取设备配套、引进高新技术、开发新产品、建立新的利益分配机制等措施,改造再建了乳品有限公司、人参有限公司、制药厂等企业;通过扶持农民专业合作组织,创办了蜂蜜、黑加仑、酒花等加工经销企业。

尚志在总结10年经验教训中也认识到发展农业产业化存在着3个突出的问题:一是旧体制部门利益的制约无法突破,譬如80年代该市依托畜牧局组建乳肉开发总公司,却无法把属于商业局的有较好的加工、储运能力的食品

公司纳入进来，虽经长期多方请示协调，最终还是畜牧、商业分家。尽管全市黄牛已经发展到18万头，可食品公司照样门可罗雀。面对8个专业乡镇、60个专业村、1600余专业户的基地规模，却形成不了产业链。二是改革试验尚未把土地产权股份制问题摆上日程，尽管80年代就在全国最早摸索出了“公司＋协会＋农户”等4种模式，但这个“＋”号对农民来说仍限于以货币入股的方式。对于那些专业生产大户这是可能的，而对众多缺乏实力的农户则是不现实的。尤其那些产权隶属不同主管部门的龙头企业受部门利益控制，和大多数专业农户的关系是通过买卖方式“＋”起来的，失去了代表农民的合作性质。有些龙头企业虽然顾农民利益，也不过是把“＋”号化为契约关系、短期协作方式。三是农民合作组织以及贸工农一体化体系还存在组织层次低、产业规模小、农民素质低、掌握运用新的科学技术能力差，龙头企业对贷款的依赖性和自我积累能力弱等方面的问题。

我们认为，“公司＋农户”尽管已经被公认是一种农业产业化的有效形式，但在我国农村，与一般东亚小农经济不同的制度是“统分结合，双层经营”，由此形成小农与村社产权两级构造，因此这个＋号尤其难写好。

1998年1月我在云南调查了“斗南事件”[①]，通过这个产业化经营中公司与农户在产权关系上发生冲突的不成功案例的分析，说明大企业进入农业所要解决的主要问题，是在政府、企业、农民三者利益目标不同的条件下，学会与实质上已经占有农业资源的分散小农进行谈判。企业如果仅仅以政府为交易对象，尽管表面上可能得到

① 此案例写完之后一直没有公开发表。此次收入本书，只是为了说明作者的论点案例中的事实也仅在理论研究上有意义。任何人未经本人允许不得引用此案例。

以最低成本进入农业资源开发并获得超额利润的机会，但最终还是会遭遇小农为保护土地产权而进行的多种形式的抵抗，产生不可预期的过高交易成本。

案例："斗南事件"的调查与分析

一、背景

1. 一般经济地理环境。斗南行政村西邻滇池，南距县城2公里，属云南省昆明市呈贡县管辖。村内办有全国最大的鲜切花批发市场，国内各大城市约一半的中低档次鲜切花来源于此。该村1997年有5064口人，2700多亩土地，人均虽然仅有半亩多，但由于大部分种植花卉和蔬菜，农民生活水平在当地仍属上乘。

2. 农村改革中的地权演变。斗南村原来是有20个生产队的蔬菜专业村，1979年实行家庭联产承包责任制之后，大队一级改制为行政村并设立对乡级政府负责的"办事处"，主要承担行政和公益事业的管理职能。村委会下设到自然村，与7个经济"联社"相重合，但土地却是按照原20个生产队的实际面积和人口分配到户的，亦即：该村土地的"集体所有权"即使不能按照现行政策要求，以原生产队为单位，那么最高也只能算由"联社"所有；又由于斗南村土地到户后18年来再"大调整"(指由村集体按照人口变动重新发包土地)，因此农民实际上已经拥有了土地除名义所有权之外的大部分产权。根据现行法律和政策，斗南行政村办事处并非集体经济组织，也非村民委员会，故在法律上不是该村土地的"所有权主体"。

3. 花卉生产和经营的发展过程。斗南村原来当过教师的化姓农民80年代末期开始自发在承包地上种植花卉，其他农民起而效尤，面积逐渐扩大到现在的1800亩。1992年，该村鲁姓农民自发进行花卉的外地运销，1993年开始

在村头形成零散收购的临时市场，1994年交易多了就发展成村内的路边市场。办事处遂于1995年贷款380万元，建设了正规的收费市场，并拓宽了与公路相连的村道。市场的规模交易进而带动了周围各村的花卉生产，形成了以斗南村为中心、农民自营为主的约5000亩的花卉生产基地。

二、“斗南事件”概述

1996年12月14日，斗南村发生了数千农民包围办事处、上百人抄砸隆格兰公司的事件，又由于该村花卉行销全国而造成很大影响，当地政府最后认定为“严重打砸抢”，收审20多人，批捕1人。

1. 起因之一。1995年前后，花卉产业被确定为对云南以“两烟”为主的传统产业的替代产业，而且是其中的重点。当地政府在进一步调整农村经济结构中，开始尝试实行“公司＋农户”的产业化发展方式，斗南村也在1996年与隆格兰公司商定，由公司投资4000万元，建立占地70亩的花卉育种、栽培工厂的计划。并且随之与另一家名为“金林”的公司商定，再建一座占地100亩的批发市场。隆格兰公司所占土地原为由集体统一经营的“秧田”，由于斗南村早已不再种植水稻，该地块又靠近湖边、低洼易涝，已渐成荒地，所以公司占地的形式是“租赁”，每亩年交70元租金给办事处。合同签订之后公司开始拉土垫地，施工建厂。载重车辆很快压坏了村里出钱农民集资修建的两条路。农民于是群起断路。隆格兰公司还租赁了办事处临街与花卉市场斜对门的办公用房，装修改造成公司下属部门，并像在城市一样，在门前原是街道集市的地方划出内部停车场，农民却继续按原来的生活方式在那里摆摊，由此引发了与公司的冲突。农民于是群起在公司门口打墙。

2. 起因之二。隆格兰公司施工中与农民的矛盾尚未

解决，又传出了办事处与另一家“金林”公司签订合同，出让100亩土地另外再建一个花卉市场的信息。与出让给隆格兰公司的原来由集体经营的土地不同的是，这100亩地的产权主体不是办事处，而是涉及两个生产队数百个农民，因为地是靠村近路的好地，而且早已承包到户约20年了。办事处按照全村土地的平均收益计算租赁费为每亩每年3500元，而农民在这块土地上的年收益每亩超过万元。更何况，这两个队人均土地低于半亩。于是，认为既要失去土地，又要吃大亏的农民，终于爆发了。

3. 其他原因。斗南村农民自发的花卉生产经营，本来已经初步形成了农业产业化经营的基础。据了解，该村花卉大户已经在酝酿参股组成股份制或合作制公司，来从事规模生产和开发。这时，政府引入实力雄厚的大公司，一方面低价占有原来已经属于农民的资源，另一方面也让弱小的农户经济切实感到同业竞争的威胁。此外，斗南村长期以来内部存在的各种派性矛盾，也可能在事件酝酿过程中有一定作用。

4. 事件概况。12月14日前，农民已经做出了断路、封门的过激行动，上级政府并未处理，办事处也来对农民要求了解土地出让详细情况和租赁费收入问题的诉求予以满足。致使流言四起，群情激忿。当天，约2000多人聚集街头，要求办事处负责人出来解释。在找不到负责人又有人报告来了警车的情况下，愤怒的群众砸开了办事处的广播站擅自广播，又进而冲入邻近的隆格兰公司砸了办公设施和用品，掀翻警车。第二天，当地方政府组织力量进入斗南村开展工作时，又有约3000人聚集街头。于是政府进行“冷处理”，待事件平息之后，深夜进村收审犯罪嫌疑人……。

三、简单分析

1. 行为目标问题。每一个具体的政府,其行为的内在动因是财政收入;企业则以利润最大化为目标;而农民在土地上进行生产经营的第一目标是“安身立命”。由于这三个主体的目标差异,而且企业和农民的目标都是不可改变的,由此在农业产业化经营中发生矛盾是必然的。问题在于,政府如果宣称自己是农民利益的总代表,而且农业产业化又必须以解决农业、农村、农民这“三农问题”为主要目标,那么,怎样界定政府作为协调人的角色,或者说政府到底要什么?就成了斗南事件应该总结的第一个教训。

2. 村级组织制度问题。大多数欠发达地区农村基层组织制度基础薄弱,农民自组织能力差是普遍问题。具有特殊性的情况是,斗南村在行政村一级已经明确建立上级政府下属的办事处,按照现行法律当然不具有集体经济组织和集体土地所有权主体的地位。因此无权对原来由各生产队发包给农民的土地作产权处置。这种产权关系不清晰的问题,尽管各当事人并不清楚,但其实仍是斗南事件发生的关键所在。由此发生产权纠纷时,政府应该以国家宪法和现行土地法律、政策为评判依据。今后也应该强调发育农民专业化的、以地权和其他财产权入股的合作经济组织。这是斗南事件应该总结的第二个教训。

3. 企业进入农业的成本问题。无论是政府还是企业,历来都难以和高度分散的小农进行交易,因为交易成本畸高。当年的人民公社就是特殊政治条件下政府降低与小农交易成本的产物。斗南事件中,有关公司拟议进行的设施农业投入较大,负债经营,必然企望通过与政府这一个对手的谈判,以较低成本占有原来由农民已经占有的农业资源,可事实上办事处并不具有产权主体地位;又因此必然遇到

与农民之间交易成本过高的老问题。这是斗南事件应该总结的第三个教训。

4.结论。综上所述，不能简单地认为斗南事件起因于农民目光短浅、违法打砸抢。本案例分析着重强调的观点是：推行"公司＋农户"式的农业产业化，不是一般意义上要求划好"＋"号，处理好与农民的利益关系。而是要注意我国农村与一般东亚"小农经济"之不同，在于农村集体化及其后的家庭联产承包责任制，已经形成了特殊的以产权两级构造为财产制度基础的"统分结合、双层经营"体制。要认识到：在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约之下，我们不能把土地明确为完全农民私有，那么，我国农村就只能是"小农村社制经济"，而不是"小农经济"，这是我们不能简单照搬"公司＋农户"模式，而是尽力发展"公司＋协会＋农户"的主要原因。

因此，政府切不可过分注重以财政增收为目标，企业也切不可只追求短期收益。各级政府的当务之急是深入开展以清晰农村产权、重建农村财产关系为中心的基本经营制度建设，以此把稳定家庭联产承包责任制与发展农业产业化经营有机地结合起来。企业也要真正理解进入一个新的产业领域时成本与收益应该成正比的道理。

7."试错"的教训

"公司＋农户"式的农业产业化在许多地方不完全成功，究其原因，主要有以下几点：

(1)过于理性化的改革设计思路，与部门垄断利益在城乡二元结构对立矛盾中不断强化的现实差距较大，而改革试验的设计和执行单位又缺乏足以与部门抗衡，推进改革的必要权威；

(2)小农户没有形成规模投资的能力，其土地及地面物又受变现

能力的限制[1] 不能作价入股,因而与公司或加工企业没有紧密结合的财产关系,双方利益相左,行为难以约束;

(3)企业追求利润最大化与农户追求保险的目标冲突。农业的比较效益过低,实力较小的专业公司参与农业开发的规模和深度都不够,新增利益来源于技术创新的份额太小。

8. 进一步推行产业化的政策建议

农业产业化经营的真实含义,就在于打破农业投入产出的两头垄断。无论是让供销社牵头,还是让市场来牵头,或是让企业下乡来牵头,要想和农民生产者结合,就要和生产者建立大致平等的利益关系。因此,小农作为生产者能否得到平均利润,是检验农业产业化成功与否的根本原则。对此我们建议:

(1)在今后深化改革逐步打破城乡对立与部门分割局面的过程中,如果对合作经济有税收优惠,则可考虑引入足够规模的大公司参与农业开发,在更高层次上建立"公司 + 农户"式的产销一体化合作组织;

(2)加长农业深度开发链条,配合"两高一优"农业的发展,使专业合作组织获得稳定的政策环境和政府投入支持,以弥补农业的低效益,保护农民的利益;

(3)汲取股份合作经济对农户、企业、社区所有资产全部作股量化的经验,重建农户与加工企业和销售组织的财产、分配关系,形成稳固的利益统一体,以共同利益约束双方行为。

---

① 本人在第1和第4部分有关土地问题的章节中指出,土地承担农业生产和农民社会保障两种功能,在人口增加而土地减少的资源紧约束条件下,后者日益明显地重于前者。因此土地的流转、变现在我国农村就非常困难,已经成为企业进入农业的主要障碍之一。

五、几点认识

1. 无论在旧的计划经济体制下，还是面对新的市场竞争体制，分散、弱小的农村户营经济都必然被集中、庞大的城市垄断资本所剥夺。这不仅早已被发展经济学的理论所强调，也事实上被我国近半个世纪农村社会经济变迁所证明。正因为如此，发育农村经济主体，特别是建设有规模的村级经济组织的制度创新，对中国提出的“社会主义市场经济”新体制，才具有宏观高度和历史意义。

2. 经济组织制度建设在农业基本经营制度建设中处于基础性地位，是其他各项基本经营制度发挥功能的必要的组织载体和制度保障。农村改革试验区 10 年经验表明，基层经济组织制度的建设要以双层经营体制下的产权两级构造为基础。在相当长的时期内，小农村社经济是我国农村的基本经济类型，农户和村社共同构成市场条件下的农村经济主体，这既不是传统意义上的集体经济，也非经典的合作经济组织。

3. 社区经济组织制度安排的主要特点是其内部化特征，即将外部的市场关系转变为内部化的企业制度。相对于农户来说，村庄一级不仅有收益分配的功能，还应发挥资源配置和收益整合的功能。在组织制度建设的运作上，要从两方面入手，一是理清财产关系，明确农户与村社双方的权益，在农户与村社之间，建立稳定的规范的合约关系；二是加强民主管理制度建设，健全经济组织的委托代理关系。

4. 保护农业、促进农村发展的宏观决策导向，应有针对性地指向制约小农经济向市场体制下的规模经济发展的最根本国情矛盾——“人地关系高度紧张”。只有宏观政策有利于以发展劳动密集型产业促进城市化进程，解决农村劳动人口过剩的问题，中国农业才能从根本上避免衰败，小农户才能不致破产，国家才能保持稳定。而当前有关农村社区自我保护，自主发展的种种“非市场安排”，才能成为

特殊的、阶段性的制度选择。

第十一章 农村基层的税费分配制度[①]

农村税费应该来源于对农业剩余的分配，应该用于对农村的公共品开支和农民的社会保障。但是，在中国这样的农村人口占70%的农民国家，事实上**任何政府都既不可能对农村提供全面的公共品，也无法与高度分散的9亿农民进行交易。因此，经过长期的制度演变，政府向村社集体让渡了土地所有权，作为农村公共品开支的来源；向农民让渡了土地使用权，作为农民的社会保障基础**。有鉴于此，我们对中国农村税费问题的研究，基本上不可能套用西方市场经济条件下、建立于公民社会基础上的税费概念；也不能寄希望于传统的政治手段。本书总结的试验区经过实践检验的教训是：切不可在相关制度环境没有改变的情况下，单纯进行税费制度改革。

由于人们对过去依托旧的人民公社形成的基层乡村管理体制还没有来得及提出改革，就急于建立类似于发达国家的税费制度，结果却使农村税费分配问题越来越与农民负担相关。现象上看是税费征收多少、负担或轻或重的问题，**本质上看是在农民的农业剩余越来越少的情况下，政府维持农村现行管理体制的制度成本越来越高**。尤其是进入90年代以来，在农村土地的私有化的政策趋势愈益明确的同时，村社集体在其土地所有权实际上丧失的条件下，已经不可能再

① 本书这部分章节的调研和分析引自作者与农业部农村改革试验区办公室朱守银合作开展的农村税费改革试验研究和经验总结报告，该项目1998年得到世界银行的研究资助。各地改革试验的经验资料参见朱守银，“农业税费制度改革试验研究报告”，《管理世界》，1998年第二期。

替政府承担提供农村公共品的职能。

而政府，而对大包干以后恢复的分散的、剩余太少的小农，和仅有名义自治权的村社，在税费问题上实在进退两难。即使认真实施市场趋向的改革，确实试图建立现代税费制度，却又由于自身在乡村建立的庞大政治体制及其不断膨胀的开支需求，而既不可能"揪着头发离开地球"，又不可能适应传统的自治社会。

针对这些问题，我们从 1993 年开始在农村进行了"农业税费征收办法改革"。如同 90 年代的其他改革试验一样，我们搞的农村税费改革也有"播下龙种，收获跳蚤"的尴尬[①]。尽管这项涉及广泛的改革由于宏观政策变化已经中辍，我们从中提炼的经验和教训对于今后的改革仍然有很大教益。

试错之后的改革设计有两种：其一，在改革乡村管理体制的前提下，依托传统农村制度资源，在赋予农户长期土地产权的同时，给各自治村保留一定比例的"公田"用于公共品开支的来源。其二，国家在垄断征占的农村土地中明确一定比例用于建立农民的社会保障基金，并且通过上市使之证券化。

第一节　农村税费制度演变与农民负担问题

以土地占有关系为主的财产关系的变迁，以及相应的经济主体行为的变化，是农村税费分配制度发生变革的前提。**国家在工业化进程中掌握粮食的需要，使得农村税费形式服从于粮食征购。中央无力顾及地方开支于是在农业税附加上对地方政府的让步，是农民负担产生的根源。**

① 本人作为直接参与这项试验设计的科研人员，不得不在跟踪调研之后承认，这个改革本来是从减轻农民负担入手，但多数试验区的结果却以增加农民负担告终。

一、农业税费制度的历史特征

历史上由于农村人口庞大、农业剩余少，农民作为纳税主体，不仅数量多而且过度分散；政府征收农业税费的交易成本高到无法执行的程度。因此，统治者才允许农村基层长期维持"乡村自治"。自秦代建立"郡县制"以来2000多年里，政权只设置到县一级，国家最低管理到县级。这是我们这个农业剩余太少的农民国家能够维持下来的最经济的制度。

1. 解放前的农村自治与税费问题

一般而言，旧中国农地约30%～40%是地主所有，农民租种土地一般向地主交约50%的实物地租（这只是名义地租率，实际交纳的地租取决于多种因素），地主占有土地大部分是好地，产出率高，可以获得约占总产量25%的粮食，理论上应该向政府交纳约占总量10%的田赋[①]。因此，解放前农业剩余主要由地主与国家分享。同时，由于地主占有农业剩余，而作为农村纳税主体，其人口仅占农村总人口的不到8%，所以城乡之间农产品交易成本低。

依托于城市的政府在农村的交易对象主要是地主，而地主可以通过收取地租，无成本地占有农业剩余，并且由于自身人口少、消费少，而且必须卖出粮食才能交纳税费，于是，地主成为向城市输送大部分农产品的规模流通主体。**地主阶级除了有剥夺农民的反动性之外，客观上也有社会作用：既是农产品流通主体和农村的主要纳税人，又是农村实际上自然产生的、起管理作用的社区精英。**所以，解放前除了国防外交之外，国家对农村自治社会不提供公共品。"乡村自治"就是"乡绅自治"。

因此，在农村继续实行传统的乡村自治，亦即"乡绅自治"的条件

① 参见严中平《中国近代史资料》，三联书店。

下，政府既不必要对全体农民征税，也不必要直接控制农民。由于政府并不直接管理亿万农民，管理成本较低；不向农村提供公共品，税费征收的制度成本相对较低，那时的问题，实际上产生于两个方面：一是长期的内外战争使军费开支几乎占财政开支的50%，此外还有各种“壮丁”、“兵差”和其他负担，迫使农村基层“劣币驱逐良币”，良绅退出，劣绅上台，才能执行催粮逼款的任务。二是政府在小农经济剩余太少的条件下，也要富国强兵，追求工业化，在农村只能采用“征借”的方式提前相当长时期预收税款，这成了政府超额索取农业剩余的主要途径之一①。

抗日战争结束以后到40年代末期国民党在农村的失败，主要归因于政府在官僚垄断资本的掠夺和长期战争造成的财政亏损压力下，不得不对农村横征暴敛，**能够执行政府催粮逼款抓壮丁任务的“劣绅”，驱逐了“良绅”**；农民在劣绅催粮逼款、中饱私囊的腐败治理下随之“痞化”；低成本的“乡绅自治”崩溃，农民革命兴起，民国政府垮台。

2. 新中国建立之初政府与分散农民的交易成本问题

解放初期，农民按社区人口平均分配了对土地的占有和收益权，地主消失了，这本来应该使得政府管理成本上升。但当年乡镇不设政府，只设立由上级政府派驻并支付全部开支的乡(区)“公所”；干部下村处理公务，一般只安排“派饭”到户，由政府按照伙食标准支付给提供食宿的农户。因此，管理成本没有明显增加。但是，政府与分散农民之间在农产品上的交易成本却大幅度增加。于是出现了1952～1953年严重的粮食供给短缺。

这个时期，政府征收农业税费的实质不是参与地租分配和为公共品开支提供财政支持，而是国家进行工业化建设必须要掌握足够

① 参见温铁军、冯开文“土地制度的百年反思”，载《战略与管理》，1998年第4期。

的粮食。

1952年全国土地改革完成,当时约4亿多农民成为农业税负的纳税主体。尽管这期间农民因为刚刚无偿得到土地,愿意积极交售公粮,但由于纳税主体从农村人口的8%~10%,变成90%,农村税费制度的运行成本当然大幅度提高,1952年土改完成当年就出现粮食短缺,1953年9~10月在农业生产连续3年大幅度增长的情况下,粮食问题反而愈益严重起来,政府不得不强制推行统购统销。

随之,为了配合贯彻统购统销制度,农村基层于1955年全面实现农业合作化。1956年中央针对各地征购"过头粮"的问题调整政策,以合作社为计算单位实行"三定(生产、收购、销售)"。这才大幅度降低了政府与农民的交易费用。正如薄一波指出,"这样,**合作化以后,国家不再跟农户发生直接的粮食关系。国家在农村统购统销的户头,就由原来的一亿几千万农户简化成了几十万个合作社**。这对于加快粮食收购进度、简化购销手段、推行合同预购,都带来了便利"。[①] 1958年全国进一步实现人民公社化。这种集体化制度使土地由农民私有变成社区集体公有,交粮和纳税的主体也由4亿农民变为1955年的400万个合作社和后来1958年的7万个人民公社。这才相对解决了政府与分散农民无法交易的问题。

有鉴于此我们认为,改革前的农业税负制度,并不体现对小农、集体、政府三者的利益分配调节,而体现出国家在农村的主要利益是必须拿到足够的粮食实物,因此其农业税政策视其获粮方式的变化而定。

3. 税费折实征收与国家的粮食需求

建国初期国家主要通过农业税征实和采购两种手段取得粮食。例如:从1950~1952年,在国家掌握的918亿斤原粮中,从农业税征

① 薄一波,《若干重大决策与事件的回顾》,中共中央党校出版社,1991年5月第1版,第277页。

实中获得的占57%，从采购得到的占43%[①]。在此期间，农业税征实量的比重为93.9%，只有极少量的代金收入[②]。自从1953年国家实行粮食统购统销政策以后，从农民那里获取粮食的方式从原来的主要依靠农业税征实，转向依靠统购。到1978年，国家从农业税征实中获得的粮食为248亿斤，占当年国家粮食收购量1234.8亿斤的20.1%；到了90年代，国家取得粮食约1200亿斤，农业税征实部分也只有250亿斤左右，仍然约占20%。

1958～1978年**的集体化时期，由于政府已经通过推行统购统销和人民公社这两个相辅相成的制度，不仅掌握了大部分粮食，而且有效地占有了几乎全部农业剩余，因此县以下也不设立政府，**相当于乡镇政府的人民公社实行"政社合一"的管理体制，管理成本虽然大于过去，但与改革后的20年相比也相对较低。

4. 在农村税费征收上中央对地方利益的让步与农民负担问题的产生

新中国建立之初，中央政府不得不应付严重的城市失业、通货膨胀，以及后来的工业化发展等重大经济问题，那时的中央既无力照顾地方财政开支，也无暇顾及地方建设。因此，长期以来中央对地方政府参与农业利益分享十分宽容。建国以后，允许地方在征收农业税正税的同时，按一定比例征收农业税地方附加。1950年《新解放区农业税暂行条例》规定农业税地方附加的比例，最高不得超过正税的15%，1951年变为20%，1956年为22%，1957年为15%。最终这一比例被1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》以法律形式固定为15%。

尽管一直有最高限额的规定，但由于它不能满足乡村财政开支的需要，因而农村各种摊派相当严重，农民负担问题也随之产生。据

① 参见刘守英《中国农民税费问题的症结与对策》(1997)。

② 参见《中国农民负担史》，第4卷。

财政部估计[①],1950年全国农村摊派约为3亿元,1951年达5.74亿元(相当于当年全国农牧业税21.69亿元的27%),1952年为1.5亿元,1953年为8318万元,1957年为1700万元。这种下降主要是由于兴办农业合作社以后,一部分摊派转由集体开支。到文革期间,平均每年的杂项负担相当于农业税的60%~80%。

5.农民负担问题的变化

由上述分析可见,农民负担问题最初产生于50年代地方政府财政开支的不断增加,形成于国家推行统购统销(例如征购"过头粮")和基层人民公社的政社合一制度。

改革初期,中央政府提出整顿农民不合理负担的十项措施,并在提高农产品收购价格的同时,采取了农业税起征点政策,但并未有效降低农民的税外负担。据有关部门估计[②],1983年全国农民农业税外负担约210亿元,相当于当年农业税47.4亿元的4.4倍,占当年农民人均纯收入的8.07%;另据1984年对河北等15个省、市、区1017.9万人的调查,农民人均税外负担50.5元,占当年人均纯收入的16.8%。这一方面说明中央政府很难约束地方利益扩张行为,另一方面也说明农业税并不对农民利益起调节作用。

90年代以来农民负担问题引发的矛盾逐渐尖锐,中央三令五申严禁加重农民负担,处理了一批有关案件,确实起了抑制农民负担问题恶化的作用。但由于各地情况差别很大,现行税费制度仍然不能起到对农民收入的调节作用。从1997年对法定的农民人均三项负担性支出额分地区统计看,东中西部地区分别为97元、142元和78元,占农民人均纯收入的比重分别为3.5%、7.3%和5.5%。也就是

① 参见《中国农民负担史》,第4卷。

② 参见刘守英《中国农民税费问题的症结与对策》,1997年。

说，无论是绝对额还是负担率，中部传统农区都较高①。

6. 当前农民的法定负担及其政策规定

为了控制农民负担，中央制定了多项政策。目前农民的法定税费负担主要包括农业税及地方附加、农业特产税、屠宰税、耕地占用税、契税、村提留乡统筹、义务工和积累工、教育集资等项目。国家现行政策、法规对农民法定负担的征收主要有以下规定：

(1)农业税的征收规定。继续执行1958年颁布的《农业税条例》中的种种规定。"九五"计划期间，对农业生产不开征新税种、不提高税率；农业特产税、屠宰税等税收项目必须据实征收，不得向农民下达指标，不得按人头、按田亩平摊；农业税和农业特产税不得重复征收等等。

(2)村提留乡统筹费的征收规定。农民应向村、乡两级缴纳村提留费、乡统筹费；这项费用属于集体资金；其数量不得超过上年农民人均纯收入的5%；以乡农民人均纯收入为依据计提(后逐步改为以村为依据)；实行"定项限额"的管理办法，任何单位和部门不得另立项目或扩大使用范围；其计提比例和数量一定3年不变；随着经济的发展和农民收入水平的提高，此项负担的比例应该逐步下降；村提留、乡统筹费由村集体经济组织和乡级人民政府收取等等。

(3)农民承担"两工"劳务的有关规定。每个劳力每年承担5～10个义务工和10～20个劳动积累工；农村"两工"以出劳为主，原则上不得以资代劳，不得下达以资代劳指标；农民自愿以资代劳的，必须由本人提出申请，经集体经济组织批准后，可以由农民出资自己雇请劳力，也可以由村组织管理以资代劳资金，统一雇请劳力；不得要求把以资代劳资金上交县、乡有关部门管理；除抢险救灾、农田水利工程和法律法规已有规定外，"两工"不得跨乡使用等等。

① 国家统计局农村社会经济调查总队课题组：提高农民购买力，开拓农村市场，《中国经济时报》，1999年3月9日。

(4)教育集资的征收规定。依照《教育法》的有关规定，要按自愿、量力的原则，控制数量，严格审批；不得超规定范围使用教育集资款；不得将教育集资变成经常性的集资活动；不得以教育集资的名义乱集资；坚决禁止不切合实际地搞高标准的学校建设等等。

(5)农民必须完成国家规定的粮食、棉花等主要农产品的定购任务。

(6)按照国家有关规定，农民应承担的其他费用。

7. 衡量农民负担状况的两个统计体系

目前，理论界研究农民负担状况所使用的统计指标和引用的统计数据，主要来自两个统计指标体系：

(1)国家统计局的农村住户抽样调查体系。

这个体系的调查范围是根据抽样调查方法在全国范围内确定的，其样本总量每年都在6.7万个左右的农户。其调查资料是由基层农村统计调查员根据样本农户的台账逐级汇总、逐级上报而获得的。

在这一统计调查体系中，能够用来衡量农民负担水平绝对量的指标有三项：一是人均交纳的税款，二是人均上交的集体承包任务，三是人均上缴的集体提留和摊派（以下简称为“三项负担”）；而用农民“三项负担”量除以其统计的上年农民人均纯收入，即可表示农民负担水平的相对量。

这里统计的农民人均纯收入是指农民总收入扣除物质费用后的余额，主要包括两项：一是基本收入即劳动者的报酬收入和家庭经营纯收入，二是转移性和财产性纯收入。

(2)农业部的农民收入及负担统计调查体系。

这项调查是根据国家统计局批准的《农村经济收益分配统计实施方法》，并在其总体框架下进行的。该项调查采用的是全面调查与抽样调查（或典型调查）相结合的调查方法。其全面调查主要是针对村合作经济组织及所属企业收入和乡镇级集体企业收入的调查；其

抽样调查或典型调查主要是针对农民家庭经营收支情况的调查，一般是以村为单位，选择占全村农户总量 10% ~ 15%的农户进行记账，并根据这些记账户的资料整理推算全村农民家庭经营层次的总体数据，然后逐级汇总上报。

在该项统计调查体系中，能够用来衡量农民负担水平绝对量的指标主要有三项：一是可分配净收入中的国家税金（主要包括农业税、农业特产税及其他税金）、上交国家各有关部门的费用、三项村提留、五项乡统筹；二是农户的社会负担，这主要包括行政事业性收费、罚款、集资摊派及其他社会负担；三是农村义务工和劳动积累工及其以资代劳资金。用上述“三项资金”总额除以其统计的上年农民人均纯收入，即可表示农民负担水平的相对量。

8. 两个统计体系的差异与问题

农业部的调查统计与国家统计局农村住户抽样调查获得的农民人均纯收入有两点差异：一是不仅要从其总收入中扣除各种物质生产费用，还要扣除国家税金，上交有关部门、企业各项基金和乡统筹、村提留，二是不包括农民的转移性和财产性纯收入。因此，两种调查体系统计的农民人均纯收入是有差异的，从全国的平均水平看，前者一般要比后者高（1991 年高 17.9%，1997 年高 3.83%）①。不过从趋势上看其差异逐渐减少。

在农民人均纯收入的统计和三提五统费的征收上存在三个方面的问题：

一是撇开这一指标统计虚假因素不谈，不管是哪种统计方法，既没有从中扣除农民的活劳动成本，也没有扣除农民的非现金收入即实物收入（从全国看，这一比例要占 1/3，传统农区这一比例会更高），其统计结果并不能真实反映农民的人均纯收入水平。

① 农业部农村改革试验区办公室朱守银根据《中国统计年鉴》（1992、1998）和农业部《全国农村合作经济统计提要》（1991、1997）计算。

二是由于农民人均纯收入包括现金收入和实物收入两部分，而农民用现金支付的"三项负担"额占其全部负担的比重高达90%以上，这就意味着农民的现金支付能力低于其纯收入所表现的支付能力。

三是以乡或村为单位，按不超过上年农民人均纯收入的5%计提"提留统筹费"，实际上由于有大约60%的农村居民人均纯收入在平均水平以下，这些农户(尤其是在落后地区)所承担的这一比例要超过5%①。

二、改革以来农业税费制度的变化

改革近20年来，中国农村实行了以农民平均占有土地产权为实质内容的"家庭承包制"以后，多数地区实行按照土地面积摊派大部分税费任务的办法，因此，直到这时，农村税费制度才与土地收益分配和乡村公共品开支与管理制度发生比较明显的相关。

1. 政府面临"两害相权取其轻"的困难选择

1958年中国政府颁布了《中华人民共和国农业税条例》②，当时确定的税收原则、计税标准、课税对象等内容，本来都是根据当年全国实现人民公社化以后的实际情况制定的，但是，迄今为止，中国现行农业税负制度仍然以此为基础。因此，政府实际上面临两难选择：由于80年代初期"大包干"土地按人口均分的推行，已经基本恢复了

① 国家统计局农村社会经济调查总队课题组：提高农民购买力，开拓农村市场，载《中国经济时报》，1999年3月9日。

② 该条例与以前相比的主要变化是：(1)由农户直接交纳农业税，改为以农业合作社为单位缴纳。(2)废除累进税制，全国统一改行比例税制。(3)个体农民的农业税负担另行加征一成到五成。(4)农业税税率，由原来政务院或大行政区委员会规定，改为中央规定全国的平均税率，具体税率由上而下按土地常年产量逐级确定地区差别税率。(5)经济作物的常年产量，由原来按同等粮田计算，改为参照粮田的常年产量计算，同时提高经济作物的附加比例。

分散的小农经济,如果继续执行原来的制度,就需要重新建立社区合作经济组织来替代分散小农作为纳税主体。而如果按照国际通行的原则建立税费制度,就不得不再次面对与9亿农民交易费用高到无法操作的矛盾。

这个两难选择是典型的"两害相权取其轻"。而且无论政府做何选择,农村现行税制也客观上不能起到调节收益分配的作用。有鉴于此,中国农村税费制度即使真改革,也没有条件照搬发达国家的制度经验,更不可能单独进行。

2. 外部环境的变化

以"大包干"为主要内容的农村改革和1982~1984年的连续3年大丰收,产生巨大的"制度效益",一度使国家、集体和农民在收益增长的情况下,形成增量利益分配的相对均衡。尤其值得注意的制度环境约束条件是:当时还没有建立各级地方政府财政,粮食统购统销体制也并未改变,在只有这个被中央政府直接控制的垄断流通部门与农民交易的特殊条件下,政府并不受到交易成本增加的困扰。

但是自80年代中期以来,农村税费制度的外部环境发生了根本变化:

一是1985年在农业3年大丰收出现卖粮难的压力下,政府对200多种农产品放开市场,粮食统购统销的垄断经营也一度被打破,政府对农民的粮食交易改为"合同定购"和计划与市场并行的"双轨制"。

二是1986年完成了撤消人民公社、改制为乡镇政府的农村组织体制改革,成立了约7万个有自己独立的财政利益和相应的税收权利的基层政府。他们都有工业化、现代化的冲动,都会参照中央政府改革前的制度经验,在占有资源和从农业提取剩余的制度安排上,必然形成"路径依赖"。

3. 税费、组织、粮食，这三方面形成了依存关系

80年代中期以来，虽然原有的农业税费制度的基本框架没变，但在上述市场化和农村组织制度改革之下形成了新的外部环境，直接导致基层农业税费制度出现的变化，是地方政府和党政组织的扩张，及其对增加税费收益的需求。

随着建立了“6套班子”① 的乡镇政府的不断扩张，和代表上级政府部门的所谓“7所8站”② 不断增加和强化有利于本部门的“管理(收费)”职能，以及完善乡级财政和加强村级组织建设等项自上而下的任务的全面落实，地方政府和乡村党政组织开支大幅度增加，并且只能从土地和农民那里收取；而最节约交易费用的办法主要是与国家“正税”搭车，通过粮食定购收取。于是，近10年来农业税及地方附加、各种乡村摊派和由“价税合一”的粮食统购演变而来的低价粮食定购等都在不断增加。

此外，国家为了满足地方党政组织和下设部门不断增长的开支需求，又给农业和农民增加了多种负担：一是由农业税派生的农林特产税；二是《农民承担费用和劳务管理条例》规定的不超过上年人均纯收入5%的乡统筹和村提留费以及义务工、积累工的以资代劳；三是各级政府部门出台的行政事业收费及摊派、集资、罚款。而且，以上税费的征收，都是通过由地方政府和乡村党政组织操作的现行农业税费制度和粮食定购体制实现的，也就是说，近10年来基层乡村组织管理体制、农业税费制度和粮食购销体制这三个方面，已经构成相辅相成的关系。

---

① 除了乡政府之外，还有党委、纪检、人大、政协、武装部，6套班子在行政序列上都属于“正乡级”。

② 农民对所有上级政府下设机构的统称。7所包括财政、税务、公安(法院、检察院)、工商、交通、卫生(含检疫)和粮管所等被农民称为“7顶8顶大盖帽”的权利部门。8站包括农技、水利、种子、植保、农机、畜牧(兽医)、食品、渔业(水产)等兼有行政性和经营性的上级政府下设部门。这些单位都需要在农村收费才能维持。

大包干以后人们在传统农区的收获季节，经常可以看到"5张桌子"现象：基层政府竭尽全力帮助粮食部门催收，而设立在乡镇的国家粮食收购部门在农民交售粮食时摆出5张桌子，把农民应该得到的粮食款，先分别完成对计划生育、教育收费、民兵训练、五保统筹等方面(即所谓"三提五统")应付款之后，才能给农民结账。很多地方甚至把结账后的余款也由乡村干部代收，结清了村干部"工资"和管理费后，才能给付农民卖粮食款。

这就是所谓"户交村结"或者"村交村结"。尽管客观上这是对付分散小农的最低成本的收费办法，但其中显然给乡村干部留有太多漏洞，很多集资摊派就是在这样的税费征收过程中流失的。后来，在1998年的所谓粮食购销体制改革推行的同时，中央严禁在交售粮食时任何部门搭车收费，强调推行"户交户结"的政策，有利于农民直接得到交售粮食的现金，防止集资摊派。但由于打破了税费征收、组织运转、粮食购销这三方面长期形成的依存关系，各地普遍反映要么执行困难，要么执行的结果是基层乡村税费收入下降、运行困难。

农村基层在税费征收上的矛盾林林总总，究其根本原因，仍然在于政府与农民之间交易成本太高。一方面是基层政府开支不断增加，迫使政府必须增加收费。另一方面，政府面对分散的、剩余太少的小农，又找不到更好的收费方式。

三、现行农业税费制度运行中的问题

农村率先实行市场化改革以后，税费征收也逐渐演变为对农村收益的二次分配和公共品开支的来源。但是现行税费制度存在很多需要进一步改革的问题。

1. 财政税收体制改革客观上加重了农民负担

与税费制度相关的国家财政税收体制改革，提高了各级地方政府当家理财的积极性，但连带产生了基层机构膨胀的副作用，显然不

利于减轻农民负担。

1984年实行财政分级承包以后，以原来政社合一的人民公社为基础改制成立的乡镇政府都设立了本级财政。其中大多数乡级财政尽管不独立，但都有与上级财政的承包分成制度。1994年全国推行分税制改革，又进一步强化了各级地方财政，使大约2800个县市、5万多个乡镇政府必须不断增加农业税和农林特产税等地方税，有些甚至把本来属于村级占有、使用的“三提五统”足额收取到乡镇，才能保证基本开支。因此，农民负担问题日益突出。

2. 现行农业税制不科学

一是现行农业税制十几年一贯制，已使当前农业税的征收出现了诸多与现实情况脱节的地方：如计税常产与实际常产、名义税率与实际税率、计税土地面积与实际土地面积等，从而产生了“高产低税”或“低产高税”、名义税率高实际税率低或名义税率低实际税率高、有税无地或有地无税等种种不合理现象。

二是农林特产税存在着“五难”、“四多”、“一高”的问题：“五难”是指面积确定难、产量核实难、价格定准难、征收操作难、减免落实难；“四多”是税目多（包括6个税种、26个细目）、税率多（包括生产环节、收购环节的12个税率）、征收环节多（有的生产环节征，有的收购环节征，也有的两个环节都征）、征收方法多（包括查账征收法、查实征收法、查验征收法、委托代征法、核实收入征收法）；“一高”是指征收成本高。因此在实际操作中农林特产税根本不可能按规定推行据实计征，而按人按地平均分摊则是大多数地方的现实选择。

3.“三提五统”费用不公平

由于不可能计量2亿多农户、9亿多农民的收入水平，不可能掌握兼业化的农民在不同生产中的收益情况，政府只能将农民承担的“三提五统”费用，规定为以乡为单位、按上年不超过年农民人均纯收入的5%交纳。很多地方在实际执行中是按照上级下达的计划，逐

级均摊到地亩，再以承包面积多少分解到户。

这种做法有两个不公平：一方面掩盖了由于各村人口、耕地面积、生产力水平、非农产业发展的差异而导致的村与村之间收人的差异；更不可能体现户与户之间的农民人均纯收人的差异。使税费制度没有起到对收入的二次分配作用，反而出现各村苦乐不均，甚至“劫贫济富”的不平等、不合理的现象。另一方面，从事农业生产的农户收人低，从事工副业生产的农户收人高，按照地亩均摊恰恰加重了低收人农户的负担。

4. 税外负担问题过重

税费之外的“收费、罚款、集资、摊派”等项目，政出多门、项目繁杂，随意性强。据统计，仅中央国家机关所制定的向农民收费的项目就多达99项，此外还有要农民出钱、出物、出工的升级达标活动43项。从河北省的情况看，仅18个省直部门就清理出向农民收费的文件56个，收费项目多达83项；石家庄市19个县市总计清理出地方政府独自制发的涉及农民负担的文件100多个，总计各类名目的收费、罚款、摊派和集资项目多达800多项[①]。

5. 税费征管的交易成本过高

现行税费制度的征管成本较高，财务管理混乱。各地普遍出现严重的“跑、冒、滴、漏”的4“点”现象：乡以上财政和各部门平调乡村集体资金“跑”一点，税费收取时乡村加码“冒”一点，乡、村、组三级在收取、结算、管理、使用等环节上“滴”一点，大批人力催粮、要款、吃喝浪费“漏”一点，致使税费征管过程中浪费严重。

① 参见杨文良《关于公粮制改革有关问题的说明》，河北省公粮制改革试点工作会议参阅材料。

案例：

据1996年安徽省涡阳县试验区在耿皇乡的试验，乡经管站、财政所组织19人下村，严格按国家规定实行依率计征农林特产税。他们跟踪农林特产品的生产、销售过程达2个多月，认真进行成本、收入核算；最后征收了4万元的农林特产税。但这些人下乡的用品、工资、补助、误餐等费用开支近4万元，征收成本基本与征收税额相同。

这个案例说明，问题的实质仍然是政府与分散农民之间，按照现行制度和办法征收税费的交易成本过高。

6. 现行粮食定购体制的问题

一是从长期趋势看，粮食“暗税”较重。“暗税”缘于“价税合一”的粮食定购任务，其数量大体相当于国家粮食定购价与市场价之间的差额。多年来（除个别年份外），国家粮食定购价一般都大大地低于市场价，因此农民交售定购粮时的牌市价差即可视为农民向国家的无偿贡赋，实际上带有“税”的性质。据河北省魏县的反映，1995年全县小麦定购任务中，定购价与市场价的差价款为1655.1万元；玉米的定购任务中定购价与市场价的差价款为344.1万元。两项合计“暗税”为1999.2万元，相当于全县农业税709万元的2.82倍。

1998年以后在市场粮食价格下跌、低于定购价的情况下实行的粮食购销体制改革，其基本内容是：“保护价敞开收购、顺价销售、资金封闭运行”。这个改革推行期间由于粮食“暗税”消失，结果是粮食部门经营亏损，财政补贴和银行挂账大幅度增加。

二是定购任务苦乐不均，难以调整。现有粮食定购任务的分配格局是1985年国家粮食体制由统购改为合同定购时确定的。一方面，1984年的粮食大丰收产生了“卖粮难”，粮食市场价格较低，在国家改统购为合同定购时，各地为了减轻“卖难”的压力都尽可

能多地争取与国家签订合同定购数量；另一方面，当初合同定购任务较重的老的粮食主产区的增粮潜力赶不上新的粮食主产区，后者的粮食定购比率要远远低于前者（如河北省有的县粮食定购比率高达33%，而有的还不到5%)。

随着1985年以后粮食生产连续徘徊、粮食合同定购变成了硬性的定购任务，粮食定购价低于市场价的情况虽有反复，但其趋势是愈演愈烈。这就决定了谁多承担定购任务谁吃亏。1997年以后粮食的“卖难”局面重新出现，各地又再次尽可能多地争取国家增加合同定购数量。这种循环说明，在粮食背后起作用的主要是财政利益，因此造成定购任务难以调整。

上述6个问题，造成村与村之间、户与户之间矛盾重重。基层干群关系紧张、恶性事件时有发生。一方面是大量不合理的开支打入乡村集体资金的开支范围，致使农民负担逐年增加，但有多少税费项目，分别是什么、是多少，农民心里没有底，抵触情绪大。另一方面，基层干部直接代表政府向农民征收税费，对现行制度成本高、集资摊派和搭车收费等问题既无法解释，又必须执行，于是工作手段强硬，经常与农民群众发生摩擦。再加上农村财务管理混乱，又无法公开；造成基层干群关系紧张，甚至出现“坏人干不了，好人不愿干”，出现类似“劣绅驱逐良绅”的坏人当政的问题。各地不断出现农民集体上访和乡村干部遭报复伤害事件。可见，税费分配问题已经成为农村形势不稳定的主要制度因素。

第二节　农村税费制度改革试验

农村改革是农民对原来人民公社集体所有制的财产关系的突破。农民在长达20年“承包经济”的制度作用之下，事实上已经逐渐地、部分地占有了94%的农村资产，成为相对独立的财产主体。农民在维护自己财产权利的斗争中开始形成自主、平等的行为

准则，政府的税费征收至少在理论上和制度安排的目的上，也逐渐倾向于调节收益分配。正因为有这种制度转变，历史上任何政府对农民征收税费的交易成本都过高的矛盾，才又逐渐尖锐起来。

有鉴于此，我们在国家批准的农村改革试验区，进行了与粮食购销体制相联系的"税费征收办法改革"[①]。试图从中央政府的客观需要出发，对农户按照承包的土地面积合并计算所有税费，折抵征收一定数量的粮食实物。这个不触动现行体制、具有明显改良性质的试验使我们得到一些经验，但主要的是教训。我们认识到：只有彻底改革基层管理体制，解决5万多个基层政府在现行政治体制下不断自我膨胀的问题，才能较为彻底地理顺政府和农民的分配关系。

一、农业税费"征收办法"改革的试验过程

自1993年，在有些农民负担较重的地方出现了由地方政府主动进行的税费改革。这些地方一方面自发地采取撤乡并镇、合并机构、压缩编制的措施，以减少政府开支。

案例：

河北省玉田县鸦鸿桥镇的机构改革有四个内容。一是"撤乡并镇"，1992年在撤销原孙各庄乡、邢庄乡、大和平乡和鸦鸿桥镇的基础上，成立新的鸦鸿桥镇。二是将微观经济管理职能从政府分离出去，由镇经济联合社承担，企业、自收自支的事业单位和中介组织都由镇经济联合社直接管理。三是撤并政府机构，组建"六大办公室"，即党政综合办公室、党建办公室、社会事务办公室、农业办公室、城建管理办公室、计划生育办公室。四是精减人

① 按照现行法律，农村改革试验区无权进行改变税种、税率，以及变费为税等涉及税费制度的改革，因此我们把这项改革称为税费征收办法改革。

员，按照机构编制“三定”要求定岗、定编、定职能，将原属镇政府的160人精减到103人。

另一方面，也开始试行农业税费“征实”或叫“公粮制”改革。这项改革于1994年引起农业部农村改革试验区办公室的重视，纳入试验项目加以指导。后来，税费改革经过了初期有指导的试验和随之而来的地方自发推广两个阶段。到1998年，已在安徽、河北、湖南、贵州、河南、陕西等省的近70个县市推行。不过，由于中央在1998年推行新的粮食购销体制改革，明确指出粮食收购必须“户交户结”，资金必须“封闭运行”，禁止任何政府和组织搭车收费或实行户交村结。因此，这项颇有争议[①]的改革也就基本上中辍了。

1. 初期试点阶段

安徽省阜阳市太和县、湖南省怀化地区新晃县、贵州省湄潭县和河北省正定县在1993年个别乡镇试点的基础上，于1994~1996年在农业部农村改革试验区办公室的指导下进行了改革试验。各地试点方案的基本思路大体一致，但在操作上也存在一定差异。

基本一致的内容主要包括：

(1) 改革现行农业税费征收办法，将农业税费合并征收。

(2) 确定征实总量，一定三年不变。

(3) 取消合同定购，实行农业税费征实或叫“公粮制”，完成征实任务后的其他粮食可直接进入市场交易。

(4) 征实的粮款由乡财政与粮食部门统一结算，实行税费分流，税归财政、费归乡村。

(5) 村提留实行“村有乡管”。

---

① 所谓争议，是指上级决策者、我们这些试验者、改革所涉及的部门都有不同意见。例如有的部门反对把“三提五统”与农业税合并征收；而有的领导则要求把“三提五统”纳入农业税，提高税率，把村级主要干部工资包下来。

(6) 农民在完成征实任务后，有权拒绝各种摊派。

主要差异有：

(1) 征实范围：有的地方只包括农业税及地方附加、村提留、乡统筹三项，如正定、湄潭等地；有的地方也将农林特产税合并进来，四项一次计征，如太和、涡阳等。

(2) 征实总量的计算：正定实行的是“依率计征法”，即按农民承包耕地前3年平均常产的8%～10%计征。太和则采取“公式倒算法”，即“税费总额÷粮价=征实总量”，而湄潭则是将农业税征实部分保持不变，将村提留、乡统筹部分折价征实。

(3) 征实依据：如太和县、正定县主要依据纳税地亩数量分配征实任务，湄潭县将农业税、村提留部分以承包土地数量为依据征实，乡统筹的征实按现有人口分摊。还有的地方如河南郾城县则实行“地税人费”的分配办法。

(4) 征收方式和时间：从征收方式看，有的地方实行农业税费全部征实，有的地方实行以征实为主，交粮困难的可部分折交代金。从征收时间看，有的地方分夏秋两季按比例征收，有的地方一季完成。

(5) 给农民公布的结算价格：主要有两种：定购价及介于定购价与市场价之间由有关部门确定的协商价。有的地方只按定购价结算，有的地方只按协商价结算，有的地方将定购任务部分按定购价结算，其余按协商价结算。

(6) 乡统筹、村提留资金的管理：征实粮款结算以后，村提留款大都实行村有乡管，代管单位有的是乡财政，有的是乡农经站。乡统筹款实行乡有乡管（财政所管或乡农经站管）。

2. 自发推广阶段试点方案的变化

这一阶段之所以不同于1994～1996年有指导的试验，主要在于：除了贵州湄潭试验区之外的大多数试验区，地方政府从自身收益稳定增加出发，既不把粮食价格高的1993～1996年形成的“第

三块资金"[①] 留作风险基金，也不承担1996年以后粮食价格下降带来的风险和损失。在粮食库存积压成为地方财政负担的情况下，自发地取消了原来试验方案确定的税费制度改革必须与粮食购销体制改革相结合的基本原则。

自发推广阶段的典型是阜阳市的12个县市区在前几年太和县、涡阳县初期试验的基础上，于1997年推行的以"税费合一，限额征收"为主要内容的改革；以及以河北省魏县为代表的一些县市，在参考太和县、正定县等地做法的基础上，于1996年推行的以"税费并收一口清、以地定金折实征"[②]。与前阶段有指导的试验相比，自发推广阶段地方政府的做法主要有以下变化：

一是从核定征实总量征收粮食，向核定货币总量征收现金变化。

专栏：地方推广阶段的变化

安徽阜阳试验区1997～1999年的实施方案规定的征收农业税费限额标准是：预计1997～1999年3年农民人均年纯收入2000元，按5%标准确定的"三提五统"费为100元；再加上每年农民人均承担的农业两税为30～40元，二者相加即为"限额标准"。并以货币形式将税费合一的任务按一定的标准分摊到每个农户，一定3年不变。

① 在"折实征收，一定三年不变"的情况下，由于粮食市场价格的上涨，使征实粮折款超过法定农业税费数额的那部分资金，由于既不属于国家税收，又不属于集体积累，因此被当地干部称为"第三块资金"。这部分资金本来应该作为风险基金，但除了湄潭试验区办公室认真地建立了风险防范制度之外，大多数地方政府却都列入当年收入，并且随即用于开支了。

② 魏县农业税费改革的最基本内容，就是把农税类收入和三提五统费等农民应该负担的法定义务合并在一起，以前三年亩均收益的10%为标准上限，并根据上述标准确定的"一定三年不变"的税费货币金额，用其除以每年夏收前由县政府及有关部门根据国家定购任务、定购价格和市场粮价而确定的介于定购价与市场价之间的"综合价格"，得出每年的税费征实量，实行"一道税、一口清、一次征"。

这就改变了初期试验阶段按每亩百斤粮或按前3年耕地亩均常产的8%~10%的标准核定“征实”数量的做法。

魏县1996年是按照核定的前3年亩均收入的10%确定税费货币总额，并将其分解下达给农户，实行税费合一，“货币金额”一定三年不变。

二是“一定三年”的征实量由确定变成不确定。

专栏：地方推广阶段的变化

安徽阜阳市1997年的方案在执行中，除了有一部分可根据全县粮食定购任务给农户下达征实量，并按定购价格折抵税费货币任务外，其余的要么要求农户交纳现金，要么要求农民按当时的市场价格折实补足（因1997年市场价低于定购价）。

河北魏县每年征实总量的确定，是用一定三年不变的税费货币总金额除以每年夏收前由县政府委托有关部门根据国家定购任务、定购价格和市场粮价确定的“综合价格”计算出来的。这种介于定购价与市场价之间的“综合价格”每年是不确定的，因此每年实际的征实量也是不确定的。

三是税费结构的变化。

在初期试验阶段，各试点单位确定的税费总额中，一般只含“法定税费”项目，如农业税及地方附加、农林特产税、三提五统费。虽然有些地方出现了所谓的“第三块资金”，但这只是一个结果，是制定试验方案时不可预计的。但是1996年在魏县征收的7868万元税费总额中，不仅包括了5385万元的“农业两税，提统两费”，还包括433万元的“教育集资”和2050万元的“农村发展资金”。所谓“农村发展资金”就是“第三块资金”。魏县将其视为“农民应当负担的法定义务”而定名为“农村发展资金”，这就直接增加了农民负担。

二、税费改革试验的教训

农业税费改革初期阶段曾经取得诸多成效，不仅确实在试验的三年中有效地控制住了农民负担的增长，保证粮食部门稳定掌握了无偿的粮源；而且节约了税费征管成本，减少了粮食在金融部门的亏损挂账，提高了银行资金使用效率。此外，“税费合一项，折实一次征，三年不变样”的改革措施，迎合和利用了农民在交纳税费方面“皇粮国税、不交有罪”的纳税意识和“固定、简单、明了”的行为要求，调动了农民交粮的积极性。

但是，我们确实不应该幼稚地寄希望于以“收益最大化”为目标，正在进行地方资本原始积累的地方政府。当 1996～1997 年以后粮食市场形势发生根本变化，出现供大于求、价格下调的时候，各地方试点单位的方案和操作都随之发生变化，给了我们足够的教训：

1. 初期的改革成功是有条件的，后期推广出问题也主要在于条件变化

这项改革一开始的 1993～1994 年恰逢市场粮价上升，超过国家粮食定购任务的征实部分可以产生“第三块资金”，增加了县乡政府资金调度余地与平衡各行为主体对利益的要求的能力，地方政府当然有积极性。

当时的改革中，尤其是与“税费征实”关系密切的粮食和金融部门获益很大：

粮食部门可以一方面通过无偿征实迅速掌握粮源，并降低劳动和利息成本，另一方面，通过与县乡政府的谈判，可从差价中得到一部分收益。

银行部门通过无偿征实，也大幅度减少了过去造成大量坏账的粮食资金投放，这就同时增加了银行的资金头寸。

但是，在没有改革粮食定购体制、存在粮食定购任务的情况下，粮食部门的行为是随着定购价与市场价的差异而变化的：如果定购价低于市场价，粮食部门就会以国家利益的代表的身份出现，要求地方政府征实。

专栏：地方推广阶段的变化

河北正定县的试点方案，从1993年部分乡镇试点时的“实行公粮征实，取消定购”变成1994年全县推广时的“公粮纳入定购”，同时结算价格由“参照当时郑州粮食批发市场价格和当地粮食市场价，由粮食、物价和乡镇政府的协商确定”，变为“执行国家定购价格”。

但是，自1996年下半年开始，市场粮价逐步下跌，到1997年夏季出现了市场粮价低于定购价的情况。这样，如果农民再按既定的“一定三年不变”的税费征实数量交纳粮食，不仅不能使政府获得“第三块资金”，即使是原来的税费也会因粮食滞销、调出困难等原因难以足额保证。这也是粮食部门为了减轻自己的利益损失而与政府谈判实行“不征实”或“少征实”或“低价征实”的重要砝码。

这就是在自发推广阶段会出现改“征实”为“征币”（阜阳）或参照当时市场粮价确定“征实”数量（魏县1997年征实数量要比1996年人均增加8.5公斤）这一现象的根本原因。

2. 地方政府和部门的权利不可能“自我约束”

我们都知道问题出在制度和体制上，但却没有条件从根本上改革农业税费制度和事关全局的行政管理体制。因为现行税费制度受法律保护，此项有限改革只能被界定在“农业税费征管办法”的框架内。

由于加重农民负担的体制性诱因依然存在，一旦征实粮款难以同时满足各行为主体的利益，就无法制止各种违规行为。因此，试验过程中各地都程度不同地出现了增加农民负担的现象。

专栏：地方推广阶段的变化

太和县在改革的第二年（1995 年）就曾出现卫生、武装、档案、统计等部门向乡镇“乱集资、乱摊派”的现象，其结果，乡镇要么用“第三块资金”充抵，要么重新向农民伸手。1997 年阜阳的个别县市还出现了“增加税目”（印花税、宅基地占用税、个人所得税）和“乱收费”（人口普查费、乡镇政府建房集资、修环镇路集资）等现象。

分析各地试点方案，我们发现这个“改革”所能制定的“有约束力”的游戏规则，最终集中到“农民有权拒绝一切不合理的摊派”这句“政策性”极强的语言上。但是，由于不仅每个试点方案都是在掌握权力而且又有很强利益动机的地方政府和有关部门讨价还价的基础上形成的，而且执行中也只能由各部门掌握标准，具体操作。于是，各部门必然“有利而为”，最终形成由农民承担粮食生产风险而对政府和部门有利的“改革”。

我们在总结这项改革的调查研究中认识到，作为改革者的地方政府，在制定改革试点方案时，事实上只是对法定的税费作出了对当地政府和乡村集体组织较为有利的硬性规定：一是受“头税轻”的启发，提高了农业税、农林特产税的征收数量，二是把国务院关于农民承担的“三提五统费”不超过上年农民人均纯收入的 5%的规定按 5%的上限足额收取，三是有的地方决定除了按法定税费征收以外，还增加了所谓的“农村发展资金”或“第三块资金”等征收项目。而执行中地方政府对粮食定购“暗税”和依托部门权力而产生的“收费、集资”行为却无能为力，最终使这项改革因改革者对地方政府没有约束力而成为一种“无规则游戏”，从而出现“正税增加了，暗税没减少，其他摊派难取消”的结果。

3. “税费合并，乡有县管”导致行政权力对农民集体权益的侵犯

“税费合并，村有乡管”，本来是制定初期试验方案时，针对村

级干部在基层“三提五统”费用征收和管理上的混乱，提出的结算与管理方式的改革。但有的地方利用这个改革创造的能够减少政府与农民交易费用的制度效益，在自发推广阶段把“村有乡管”改变为实行“乡有县管”，并规定“五项统筹”资金分别由县级有关使用部门（教育、武装、民政、交通、计划生育等部门）编制资金使用计划，报县政府批准后，由县财政按计划拨付。

案例：

安徽阜阳试验区1997年的试点方案规定了“村提留实行村有乡农经站管理”，由乡级农经站或乡财政所负责管理、监督乡村集体所有的“三提五统”费用使用状况。即：“村收取农民缴纳的农业税费或结算的农业税费征实粮款，农业‘两税’由村负责与乡财政所结算。村提留款（占上年人均纯收入的3%）部分，由村负责与乡农经站结算”。

另外，对改革中出现的“第三块资金”和所谓“农村发展资金”，虽然各地都承认这是集体资金，但管理、使用权限也大都掌握在县乡政府手中。

案例：

河北魏县规定，不仅农业税类资金划解县财政金库，而且“三提五统”中的村管理费、五统筹费、“农村发展资金”等费用，都实行“乡有县管、统收分支、专户储存、分户设账、专款专用、计划拨付”。要求乡有县管资金由县级有关使用部门负责编制年度、月季资金使用计划，报县政府批准，然后由县财政按计划拨付。

这种把属于农民集体的资金管理权限上提到县政府和有关部门的做法，必然导致挤占、挪用集体资金的问题。由于集体资金不能及时足额到位，也使一些乡村集体有理由对农民再加码收费。

三、"试错"的启示

"试验"作为社会科学方法论中的一种比推理更接近实际的研究方法，主要是通过不断总结试错的教训来接近真理。作为试验人员，我们的职责当然包括总结成功的经验，但更重要的是告诉人们"试错"的启示。尽管我们一开始就有思想准备，仍然不能应对地方有关部门在改革设计上讨价还价和操作中的变形能力。而且涉及到国家体制和制度的问题，也确实不能责备地方政府。

因此，尽管农业部农村改革试验区办公室1994年召开"税费征收办法改革"经验交流会时，曾热切地希望以此作为农村第二步改革的"突破口"。但在几年的跟踪调研后，我们不得不承认：这个改革从减轻农民负担入手，以增加农民负担告终。

1. 农业税费征管办法改革只是对旧体制的修补

这个改革没有针对农村政治制度维持成本过高的问题明确提出改革设计，只是希望规范地方政府部门和乡村集体组织的收费行为，控制其不合理的开支。但是，现在各地的地方财政已经无法满足庞大的党政组织机构和臃肿的基层干部队伍以及自上而下的政府部门的延伸下设机构需要的巨大的开支，这是乱摊派、乱收费、乱集资的一个重要的体制性根源。

专栏：

全国目前有4.8万个乡镇政府、80万个村民委员会和520万个村民小组。有些地方还在乡镇与村之间成立了若干个"工作委员会"作为乡镇政府的"派出机构"分别管理若干个村的治安、党务、计划生育等事务。很难说得清楚到底有多少乡村组干部，需要多少干部人头费和多少组织机构运行费。

根据国家统计局等11部委1996年对全国1030个有代

表性的小城镇的抽样调查[1]，小城镇党委政府的内设机构和县（市）级部门的派出机构一般都在30~40个，其中前者平均每镇为16个，干部总人数平均为158名，远远超出40~60名的编制人数，后者平均每镇为19个，干部总人数平均为290名。可见乡镇机构林立，人员严重超编。

另据农业部农村改革试验区办公室朱守银对安徽、河北、山东等省8个乡镇的典型调查，平均每个乡镇设置机构35.6个，工作人员595.3人。其中县级各部门的延伸机构平均每个乡镇有16个，人数为114.7人；乡镇内设机构平均为19.6个，人数为137人；再加上平均每个乡镇所属的村干部344.3人，平均每个乡镇需要农民出钱供养的乡村干部和乡村教师有939.6人，平均每45.8个农民就要供养一个公务人员。

此外，农研中心李显刚1997年在下乡调研中推算，全国县及县以下，需要农民出钱养活的干部（不包括教师）达1316.2万人。据课题组成员在河北省一个县三个乡的典型调查，需要农民出钱供养的乡村组干部和中小学教师达1600人左右，约56个农民养活一个干部，仅分摊到每个农民头上的干部和教师工资达就45元左右。

2. 现行财政体制刺激了地方政府资本积累的欲望

资本的原始积累，是任何经济类型进入现代化不可逾越的历史性过程。在改革开放前，中央政府用了近30年时间完成了国家资本的原始积累，而县以下地方政府的资本原始积累则是在80年代以“分权让利”为主要特征的改革、尤其是乡镇一级政府实行了

① 引自中编办小城镇行[illegible]“体制与机构改革课题组：小城镇[illegible]和机构改革，《全国小城镇综合改[illegible]政策培训班》（教材）。

"收支包干、增收分成"的财政体制以后才开始。但是，由于市场化的改革使得地方政府已经不可能照搬中央政府通过集中计划体制控制全国资源的制度经验，所以他们只能利用有限的税费征收和土地审批权利获取启动资本。

80年代中期以来的财政分级承包体制和90年代中期的分税制，刺激了地方政府在现代化目标的导向下追求资本原始积累的强烈欲望，加上政府和部门逐级进行自上而下的政绩考核制度，迫使县乡政府和乡村集体组织（尤其是落后地区）不得不依靠占有农业剩余、剥夺农民去实现其不切合实际的发展目标。而我们设计的税费改革方案却试图规范财政收支，这种抑制地方政府原始积累能力的改革，当然难以通过地方政府来贯彻。

1994年的"分税制"改革也并没跳出财政包干体制的圈子。一方面乡镇以上各级地方政府都尽可能地提高本级的财政留成比例，从而削弱了乡镇财力。另一方面虽然对乡镇一级财政实行"超收不交、超支不补、多收多支"，但由于上级政府把各类经济、技术机构下放，又无相应的经费支持，加大了乡镇财政的支出负担，使得乡镇财权、事权划分不清的问题更加严重，本该政府财政承担的"双基义务教育、计划生育、优抚、民兵训练"等项开支，都由农民和村集体组织出钱。

我们终于领悟到，正是这些不能突破流量调节[①]的恶性循环圈子的所谓"改革"，最终迫使县乡政府竭泽而渔，一方面平调、挪用乡村集体资金，向农民乱摊税赋，极力增加财政预算收入；另一方面各有关部门及其自收自支的下设单位只能向农民收费，靠增

---

① 我们早在1987～1988年就认识到，农村改革的实质是对农村以土地为主的资产存量进行的分配。城市改革就是由于不触动存量、只调节流量而步履维艰。90年代的所谓改革大部分仍然沿袭这种流量调节的思路，因此基本上不能取得像农村大包干那样的制度效益。

加预算外收入来维持生存。

然而，按照政府和部门为了维护自身利益而建立的现行法律框架，我们几乎不可能突破创新，只能进行农业税费征收办法改革。事实上不仅没有打破地方政府这种财政收支内在机制，而且还被县乡政府利用，成为促进财政增收上台阶的达标考核的工具，客观上很难避免增加农民负担的结果。

3. 农民在这项改革中没有谈判地位

我国9亿农民的组织化程度低，农村缺少既能代表农民利益，又能代表农村集体所有权的乡村合作经济组织。现有的村自治组织事实上不能自治，不能自主地决定和管理社区范围内的公共事务和产业发展，因为乡镇党委政府掌握着乡村组织领导人的任免权力，村组织只是被动地承担和执行上级政府和部门下达的任务。合作组织也不能合作，因为几乎所有能够产生规模效益的经营领域农民合作经济组织都无权进入。

上述问题对税费改革的不良影响：一是各有关部门在参与对农业和农民收益再分配时，往往用合法的行政权力把不合法的单位利益纳入税费项目一并征收，最终加重了农民负担。二是当农民利益与政府利益发生矛盾时，乡村集体组织的领导人很难代表农民利益，维护农民利益。而高度分散的广大农户无法与拥有强大权力的政府平等对话，既不能参与社区公共事务的决策与管理，也无法有效地监督政府行为，保护自己的应得利益。三是本来属于社区集体组织的"三提五统"经费权利上提到县乡政府，但政府却不承担农村公共品的开支。农村基层没有财力支持社区经济的可持续发展。

第三节 进一步深化农业税费制度改革的思路和操作办法

在农村建立约5万多个乡镇级政府、70多万个行政村（村民

委员会）和500多万个自然村的庞大系统，对9亿分散的农民进行控制和管理，这种制度的运行成本高到“史无前例”的程度。因此，真正进行税费改革，确实不能再回避乡村管理体制的问题。我们在总结过去经验教训的基础上，提出与税费改革配套的“农村管理体制综合改革”。

一、改革的基本思路

1. 乡级政府改为乡公所，取消农业税费

现行乡村基层组织制度不适应家庭承包制的问题，至今仍是农村可持续发展的重大的制约性障碍。考虑到在全面进入市场经济的条件下，寄希望于国家财政对乡村公共品开支负责，或对弱质农业和低收入农村人口予以较大幅度补贴，都是不现实的。因此，在自上而下推进政治体制改革的过程中，把政府层次从现在的5级减少为3级，把乡级政府改为乡公所；或改革不同层次的地方政府体制，调整部门利益关系，则可能是彻底解决农民负担问题，改善政府宏观调控的必要前提。

最合理的制度本来应该是取消农业税费。因为任何税费都是对剩余进行分配，而农业在人口过剩压力下已经没有剩余。尤其是在政府一向不承担向农民提供全面社会保障责任的特殊情况下，土地对农民所具有的双重功能正在发生变化，在多数传统农区，土地已经日益演变为社会保障功能重于生产功能。对这种更多具有社会保障功能的土地，即使只是征收资源税也并不合理。

另外一种可行的办法是，继续执行国家垄断土地一级市场，在国家低价征占的农村土地中确定15%～25%作为农民的社会保障基金，进一步可以让该基金上市，或者投入于国家控股的、能够长期获利的大型基础设施建设，以其收益支付无地农民的社会保障开支。

2. 加强基层组织建设改善农村管理体制

次优的设计是与基层组织建设和农村政治体制改革相结合。针对多数传统农区特别是贫困地区农民负担屡治屡发，而农村基层的组织体制和管理制度长期薄弱的问题，在抓好各项农村基本经济制度建设、充分发育农村经济主体的前提下，**乡级进行“撤乡并镇、清财转社”，村级开展“普选、自治、合作”为主的改革。明确规定乡、村两级合作社作为财产主体和纳税主体，农民在社区内的农业生产只向合作社缴纳地租（承包费），不再承担其他税费。**最终通过夯实基层自治形态的组织制度基础，来保证国家长治久安。

只有在创新农村基层产权制度，推进农村基层经济、政治民主化进程的基础上，才能规范政府、部门、乡村集体组织行为，理顺国家、集体、农民三者之间的利益分配关系。因此，必须首先进行农村财产制度、农村基层民主制度、组织制度和乡村管理体制改革等基础性的配套改革，把农村税费制度纳入基层政治体制改革之中，并同时与全面进行粮食购销体制改革相结合。

二、农村基层的制度创新

1. 农村财产制度改革

在稳定农村集体土地所有权、保留10%～15%公地的前提下，赋予农民永久土地使用权，同时允许各地农村基层实行“生不增、死不减”。

或者，推行以土地为中心的农村社区集体资产股份合作制，并进一步以股权形式明晰农民对包括乡镇企业在内的乡村两级集体资产的产权。

在上述改革到位之后，促使土地使用权（或者股权）的有序流动，发展土地适度规模经营。同时，积极发展农民合作金融组织，建立社区积累制度。

2. 农村基层组织与制度建设

允许农民自发组织不依托任何部门的社区合作和专业合作组织。建立健全各级农村合作组织体系（农协），包括生产合作、运销合作、信用合作。建立规范的合作组织管理制度。制定扶持合作经济组织发展的优惠政策。

3. 农村基层民主化建设

（1）彻底实行村民自治。党组织对党员实行“属地化”管理。

（2）允许农民将其拥有的股份化的土地使用权和对其他财产的所有权在社区范围内自主变现，退出社区。

（3）由村民大会或者村民委员会通过民主程序，自主决定社区公益事业的发展项目、规模和速度。

4. 乡村管理体制改革

（1）撤乡并镇，改乡级政府为乡公所，减少基层政府数量和管理人员。

（2）在村民自治的前提下，认真划分村镇之间的管理权限和管理职能，限定镇级政府只能管辖建成区，主要强化财政、工商、税收、治安、计生、教育等方面的政府职能，其所需经费列入镇级财政统收统支。

（3）根据财权、事权统一的原则，确定镇政府的管理机构和管理人员。

（4）由各村级农协组织民主讨论决定建立镇级农协组织，并由其负责协调现有涉农部门职能和服务。

三、深化税费制度改革的原则和内容

在上述改革形成的制度基础上，进一步开展农村税费制度改革的基本原则和主要内容如下：

1. 税费制度改革的基本原则

(1) 有利于农民和农业休养生息，实行减轻农民负担的轻税（免税）政策。

(2) 在有条件的地方实行“地税，人费”分开征收的改革试验，把增加人口应该承担的社会负担，从土地税负上剥离出去，以利促进农村产业结构与就业结构的调整，

(3) 实现农业税费负担的公平、公正、公开。

(4) 简便易行，有利于农民监督。

2. 改革现有的农业税制的主要内容

(1) 取消农业税和农林特产税，改为单一的土地资源税，根据重新核定的土地质量等级和土地常产，颁布全国统一的平均税率，然后按大区域确定地区差别税率。

(2) 改革现有农村税费总量及结构的核定办法，重新核定农民负担总量及负担的结构比例，实行乡税村费制度。

(3) 承包土地的农民在社区内部从事农业生产不再纳税，只向土地的集体所有者交纳土地承包费（地租），由村级组织作为土地资源税的纳税主体，直接对县级政府上税，土地税税率和税额一定3~5年不变。

(4) 取消现有的农林特产税税种后，对那些附加价值较高，而且种养规模较大的农林水特产品只能在交易环节按照增殖税依率征收，但要严格控制其品种的种类和区域范围。

(5) 重新制定农村社区管理和公益事业建设负担办法，核定负担标准。

(6) 取消地方政府征收土地资源税地方附加的权限。

(7) 农村纳税主体只有纳税义务，没有向政府和部门交费的义务。

3. 改革现行的粮食定购体制

（1）在全面推进粮食部门的产权改革的同时，彻底改革“价税合一”的粮食定购体制，放开粮食市场，取消定购任务，使“暗税”转明，国家需要的粮食要统一到市场上购买。

（2）农村基层组织完成税收负担，可以采取“交钱”、“交粮”，或“钱粮并行”的办法，但如果要求交粮，必须事先公布粮食折算价格，并通过纳税主体与愿意出售粮食的农民签订定购合同。

（3）纳税与交粮要由出售粮食的农户、纳税主体、购粮单位三方分别结算，不允许购粮单位与纳税主体直接结算，禁止从农民的卖粮款中代扣代交土地资源税的做法。

（4）打破粮食独家垄断经营的格局，允许农民和购粮单位到市场上自由交易。

4. 建立社区自治的农村公共物品供给制度

（1）取消现有的与农民人均纯收入直接挂钩的“提留统筹”制度。允许农村集体所有、收益用于公共品开支的土地占土地总面积的10%～15%。

（2）在政府统一规划的前提下，村级公益事业建设和公共积累，及村自治组织的管理所需资金，由村民委员会讨论是否收取、如何收取、收取多少，并且提出方案，由村民代表大会讨论，简单多数通过决定开支。

（3）现行“五统筹”中的优抚双基教育、民兵训练、计划生育等明显地属于政府职能，不应分摊到农民头上，所需费用应由各级财政统筹解决。

（4）认真贯彻村级财务公开制度，由村民代表大会监督村级财务运行状况。

1999年，农村税费制度改革已经列入中央的议事日程。初期有的提法是三提五统纳入农业正税，“把村官养起来”。这个提法由

于考虑了农民负担过重的问题，所以愿望是善良的，设计思想也是干脆简单的。后来，有关部门在具体设计过程中参考了基层自发推广中的上送经验，计划增加农业税，取消"五统"，亦即只把"统筹"费打入农业税。这种单独提出税费改革，不触动庞大的乡村组织和高成本管理体制的改革设计，一旦由那些为自己收费的地方政府来实际操作，必然困难重重。即使一时可能有效果，长期也会产生大量矛盾。

当代的改革，实在已经没有单项突破的可能了。如果能够有科学的决策机制，了解在基层试验中已经产生的教训，就可能形成对本质问题的分析，就会知道如何系统地考虑农村税费分配制度的综合改革。

附录一　参考文献

1. 马克思:《资本论》,人民出版社,1975。

2. 萨缪尔森、诺德豪斯:《经济学》,第12版,中国发展出版社。

3. 阿瑟·刘易斯:《二元经济论》,北京经济学院出版社,1989。

4. 罗志如等:《当代西方经济学说》,北京大学出版社。

5. 吉利斯等:《发展经济学》,经济科学出版社,1989。

6. 费景汉·拉尼斯:《劳动剩余经济发展》,华夏出版社,1989。

7. 潘强恩、俞家宝等主编:《中国农村学》,中共中央党校出版社,1999。

8. 赵冬缓:《农村经济发展导论》,人民出版社。

9. 张庆五:《户口迁移与流动人口论丛》,公安大学学报编辑部,1994。

10. 毛育刚:《农业·农地·农家》,台湾大学学风晒印社,1995。

11. 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社,1996。

12.《中外学者论农村》,华夏出版社,1994。

13.《百万农民的伟大创举》,红旗出版社,1993。

14.《认识与实践的对话——中国农村改革试验区10年纪实》,中国农业出版社,1997。

15. 中国社科院农村发展研究所《经济绿皮书》,1992 - 1996。

16. 温铁军,"国家资本再分配与民间资本再积累"《发现》1993年秋季号;《新华文摘》1993,12;《战略与管理》1994,6。

17. 温铁军、朱守银,"土地资本的增值收益及其分配——县以

下地方政府的资本原始积累与小城镇建设中的土地问题”,国家统计局《调研世界》,1996年第1期。

18. 国务院农村发展研究中心发展研究所,“农村财产关系的大变革”《发展研究》,北京师范大学出版社。

19. 农业部经济政策研究中心经济组织课题组,“中国农村地域性合作组织的实证描述”,《中国农村经济》1989年第1期。

20. 朱守银,“农业税费制度改革试验研究报告”,《管理世界》1998年第2期。

21. 农业部农村经济研究中心,《中国农村研究报告1990～1998》,中国财政经济出版社1999年3月第一版。

附录二　第二部分"旧中国的农村基本制度问题"附表

表 a

富农、中农使用土地的情况(%)

地区号码		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
总计	1928	27.3	20.71	12.11	17.30	15.2	25.1	12.5		15.0	9.0	13.0	3.9			10.2	6.3	11.4	8.8
	1933	21.7	12.31	11.6	16.8	14.0	24.2	12.6		13.3	8.7	12.3	3.5	8.0		9.6	5.8	11.1	8.8
富农	1928	80.2	63.5	38.2	64.7	61.1	106.9	51.3	90.4	60.9	26.7	37.7	15.4	51.2	5.8	26.8	21.8	34.3	20.9
	1933	57.4	70.1	36.8	62.3	48.7	87.0	46.0	73.8	50.3	26.7	30.5	13.2	21.0	26.5	25.5	20.9	16.2	12.1
中农	1928	34.7	37.6	17.1	24.0	34.1	34.1	21.2	22.5	16.4	16.2	17.2	10.8	11.2	20.6	12.2	11.3	16.2	12.1
	1933	32.21	36.4	18.8	23.7	32.6	31.3	18.4	21.9	15.0	15.1	18.1	10.0	11.0	21.1	11.7	11.1	16.0	12.1

同本书第 74 页表 4－14 地区号码代表上述 18 个地区。

表 b

各地每亩租价占产值的比例(%)　1934

地区	每亩租价(元)						每亩产值(元)						租价占产值%					
	水田			旱地			水田			旱地			水田			旱地		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下
长江流域	6.6	5.2	3.8	4.3	3.2	2。2	15.5	12.1	8.3	11.1	8.1	5.3	42.7	42.7	44.9	38.6	37.5	40.9
珠江流域	9.3	6.9	4.7	5.4	4.3	2.4	21.0	16.5	11.4	13.7	10.0	5.9	44.2	41.6	41.6	39.3	42.8	41.1
黄河流域	6.6	4.9	3.4	4.1	3.0	2.0	14.6	11.1	7.4	9.0	6.3	3.9	45.2	43.9	45.2	45.5	47.6	51.2
全国各省合计	7.0	5.3	3.8	4.2	3.2	2.1	16.1	12.5	8.5	10.0	7.1	4.5	43.6	42.5	44.1	42.6	44.7	46.4

资料来源：据陈正谟《中国各省的地租》第 66～67 页和第 82～93 页。

表 c

全国部分地区土改前的租率(%)

地区	江苏			浙江丽水	福建			湖北		江西					陕西竹峪	甘肃	
	无锡	无锡	高湾		沙县	沙县	沙县	麻城	远安	永新	遂川	万安	临川	赣县		皋兰	皋兰
资料时期	1950	1948	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950	1950
租率%	50	76	67.8	57	56.3	61.7	96	33.3	50－58	52	66.7	40	65	62.5	75	48	66.7

①苏南土改访问记，第6页。②土地改革前的苏南农村，第43、63页。③新区土地改革前的农村，第18、22、46、54、55、100、105页。④新华书店中南分店编审部,《中南各省农村情况调查》，第58页。－转引自严中平《中国近代经济史统计资料选辑》第306页。

表 d

全国各省地租的购买年(1934)

省		察	绥	甘	陕	晋	冀	鲁	苏	皖	浙	闽	粤	赣	鄂	湘	川	滇	黔	总计
每亩普通租额(元)	分租	1.9	1.5	2.4	3.0	1.8	3.3	6.1	5.6	5.4	5.9	6.0	6.1	6.7	5.6	7.2	8.3	7.6	4.5	4.6
	谷租	1.2	1.8	2.1	3.1	1.7	3.7	5.5	3.4	3.1	4.6	5.7	7.5	3.3	2.8	4.4	7.1	7.5	5.0	4.2
	钱租	0.8	0.8	2.0	2.4	1.8	3.0	4.7	3.8	3.1	4.3	5.1	6.7	3.5	3.4	4.4	5.6	6.3	2.3	3.6
普通地平均价(元)		27.4	12.5	17.5	23.8	29.0	40.8	29.3	43.7	33.0	44.7	28.6	39.5	18.2	41.2	25.3	49.1	45.3	37.2	32.6
购买年	分租	14.4	8.3	7.2	7.9	16.1	12.4	4.8	7.8	6.1	7.6	4.8	6.5	2.7	7.4	3.5	5.9	6.0	8.3	7.1
	谷租	22.8	6.9	8.3	7.7	17.1	13.2	5.3	12.9	10.7	9.7	5.0	5.3	5.5	14.7	5.8	6.9	6.0	7.4	7.8
	钱租	34.3	15.6	8.8	9.9	16.1	13.6	6.2	11.5	10.7	10.4	5.6	5.9	5.2	12.1	5.8	8.8	7.2	16.2	9.1

资料来源：国民政府主计处统计局《中国租佃制度之统计分析》第79～80页。

表 4－19

田赋预征情况一概表(二三十年代)

地　区	河南	湖南郴县	陕西渭南	广东嘉应	福建漳州	广东海丰	四川梓桐	福建江城	福建兴化	山东	山东德州	河北南宫	四川郫县	河南	山西	山西太原	河北宁津		
征收时期	1920	1924	1925	1925	1925	1925	1926	1926	1926	1927	1927	1927	1927	1928	1928	1929	1931		
预征年数	1	6	2	3	5	5	31	7	7	1	3	5	12	4	1	1	1		
地　区	山东渚城	河北清花	河北天津	河北博野	河北静海	福建	福建	河北元氏	河南	河北	河北	河南	湖南湘阳	福建闽侯	安徽	广东河源	陕西沔县	陕西宁羌	湖北
征收时期	1929	1929	1929	1929	1929	192911	1929	1929	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1930	1931	1931	1931	1931
	2	10	10	10	11	11	12	12	4	9	9	10	12			1	3	3	7
预征年数	1	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	4	1	1	1	2	7	7	1

资料来源：陈振鹭、陈邦政：《中国农村经济问题》，大学书店 1935 年版，第 149～152 页。

附表 1　**17 处各类农家收入中现金和非现金支出部分各占的比例(%)**

地区			北部平均	安徽		河北			河南		山西		中东部	安徽			浙江	福建	江苏	
		平均 T	A	怀远 B	宿县 C	平山 D	盐山 1922 E	盐山 1923 F	新郑 G	开封 H	武汉 I	五台 J	平均 K	来安 1921 L	来安 1922 M	芜湖 N	镇海 O	镇海 P	江宁(化) Q	江宁(太原) R
自耕农	现金支出	43.9	49.5	44	62.4	56.1	69.3	44.9	29.2	51.3	85.5	28.9	41.2	33.1	32	42.9		22.4	65.5	31.8
	非现金支出	56.1	50.5	56	37.6	43.9	30.7	55.1	70.8	48.7	14.5	71.1	58.8	66.9	68	57.1		77.6	34.5	67.2
半自耕农	现金支出	42.7	45		43.8	60.7			17	54.7	84		41.7			36.7		36.1	55.2	34
	非现金支出	57.3	55		56.2	29.3			83	45.3	16		58.3		63.9			63.9	44.8	66
佃农	现金支出	39.4			37.8							51.8	38.2	31.1	23.9	28.8	81.7	28.8		32.7
	非现金支出	60.6			62.2							48.2	61.8	68.9	76.1	71.2	18.3	71.2		67.3

资料来源：卜凯：《中国农家经济》，第 86～88 页。

附表2

16处各类农家收入中现金和非现金收入部分各占的比例(%)

地区代码		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
自耕农	现金收入	39.3	33.4	41.5	53.9	52.3	30.1	33.6	32.9	49.1	60.9	60.4	51.3	56.7	51.9	68.9	68.9	76.8	63	44.9	52
	非现金收入	60.7	66.6	58.5	46.1	47.7	69.9	66.4	67.1	50.9	59.1	39.6	48.7	43.3	48.1	31.1	31.1	23.2	37	55.1	48
半自耕农	现金收入	36		33.4			34.4	34.1	31.0	47.4		63.7			60.3	69.3	69.3	70.4	67.8	51.2	5.3
	非现金收入	64		66.6	65.6			65.9	69	52.6		36.3			39.7		30.7	29.6	32.2	48.8	46.7
佃农	现金收入			35.7							65.9		56	53		85.1	64.1		67.7	46.8	59.2
	非现金收入			64.3							34.1		44	47		14.9	35.9		32.3	53.2	40.8

资料来源：卜凯：《中国农家经济》第86～88页。

附表 3

全国各地粮食和现金借贷的利率(月利或年利)

地　区		湘	察	绥	宁	青	甘	陕	晋	冀	鲁	豫	苏	皖	浙	闽	粤	赣	鄂	桂	川	滇	贵
粮食借贷月利%		6.8	8.3	7.7	11.7	5.1	7.3	14.9	6.0	3.3	3.5	7.3	7.6	10.0	4.0	4.7	5.8	4.4	6.9	10.9		7.2	7.4
现金借贷利率各占的%	合计	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	10－2%	1.1	12.5	18.7			2.7	0.9	2.6	6.6	5.4	1.2	14.3	1.2	41.2	31.9	18.8	16.3	7.5	1.0	15.6	8.3	
	20－3%	44.9	62.5	12.5		42.0	22.3	6.6	17	46.7	35.7	10.8	48.7	32.1	57.7	63.9	48.2	73.5	50.0	34.0	32.7	39.6	15.2
	30－4%	43.6	12.5	6.2	28.5	14.2	19.4	29.3	40.6	43.8	37.0	52.8	25.2	38.3	1.1	4.2	30.4	10.2	27.5	55.0	40.9	37.6	65.5
	40－5%	4.7		43.9	14.2	14.2	27.8	12.2	27.6	2.5	20.0	19.2	5.9	11.1			0.9		7.5	6.0	6.1	4.1	2.9
	50%	5.7	12.5	18.7	57.3	23.9	27.8	51.0	12.2	0.4	1.9	16.0	5.9	17.3			1.7		25	4.0	4.7	10.4	6.4
(年利以上)																							

资料来源:《农情报告》第二卷第 4 期第 30 页,第 11 期第 109 页。

附录三　　第三部分

从合作社、集体化到村社集体经济

调查附件及附表

一、河北玉田县林南仓乡十一村流动资金整理说明

本表是根据该村在每一时期的现金、存款和各业占压的流动资产整理而成的，其根本目的是试图通过流动资金的平均量来说明该村的生产投入的规模，以及收入与投入之比，以反映农村集体经济的经济发展变化情况和经济效益的发展趋势。

由于原账是采取收付式记账法，不同科目之间相互错位，而且对于实物的变动没有作记载，所以本表很多数据都是采用近似推算的方法获得的。由于各行业特点各异，推算方法也不同，故说明如下：

(1)柳编业、笤帚业的推算方法：

首先用每一年的投入与产出计算一个比例，根据这个比例，计算出每月的月初占用额。

(2)医药收支：方法同(1)。

(3)农业生产费和管理费的数据基本上是按原账本数据整理，在作扣减时，按农业投入产出比例作扣除。

(4)园艺收支：方法同(3)。

(5)瓿瓶厂则采取收支相抵作为占压资金。

(6)其他参加收益分配的科目都按其收支相抵后余额作为占用资金，但若收大于支，则记为0。这类科目有：其他收支、副业收支、

理发收支。

(7)公积金、公益金以及最终转账到公积金、公益金科目上的占用都不作为流动资产。

(8)医药收支在会计账目中,1969 年作为生产性开支,但以后各年都列入合作医疗科目,因此我们只在 1969 年账目中将这部分作为资金占用,1970 年以后皆不再作此处理。

(9)粮食结存也是资金占用,但它又区别于流动资金和固定资产,因为它一方面用于生产,另一方面也可用于农民消费,所以在本表中单独予以列出,以便根据不同的分析目的有选择地使用。

(10)粮食结存也包括棉花、油料等作物的折款。

二、河北玉田农村调查附表(流动资金与投入)

附表 H1　玉田县林南仓乡十一村 1969～1973 年生产投入结构表　单位:元

		1969 年	1970 年	1971 年	1972 年	1973 年
新增水利费	(V1)	1554.61	987.37	2380.48	1009.08	879.02
水利设施日常维护	(V2)	157.45	607.14	448.32	879.72	940.86
电费及电力设备费	(V3)	2040.44	1397.88	1830.82	2126.86	1915.98
农业机械的购置	(V4)	637.88	109.00	3326.81	1464.25	1448.56
农机的日常维护费	(V5)	1040.40	1307.08	1444.10	1950.70	2405.89
农具、役畜的购置	(V6)	2162.90	5551.65	7475.00	156.30	32.32
其他固定资产的增加	(V7)	456.61	349.97	484.93	778.05	286.97
生产维持费	(V8)	2730.38	9512.51	9560.46	8259.28	5216.59
化肥、农药费用	(V9)	4672.44	4597.70	3969.50	5514.76	3927.24
种子及技术投入费	(V10)	2945.70	3138.45	3385.38	3244.83	4441.05
经营性管理费开支	(V11)	588.52	734.99	235.59	420.21	189.59
行政性管理费开支	(V12)	1133.53	1521.33	1339.38	1718.67	799.05
福利保障费	(V13)	67.88	2079.02	1678.09	156.07	168.22
总支出	(V15)	20194.74	31894.09	37558.86	27678.78	22651.36
农业收入	(V14)	50592.25	47429.63	52143.84	51280.75	46381.36

附件 H2－1　　1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表（1969 年）　　单位：元

月份	流动资金余额＊					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	＊现金	＊存款	＊应收款	＊生产占用额						生产费累计	管理费累计
1969 年 1 月初	4999.14	2199.06	0	0	2800.08			1146	0	3853.14	2078.65	0
1 月末	5260.43	2892.82	0	0	2367.61	－－	－－	1146	0	4114.43	1945.81	49.76
2 月末	6214.07	2330.94	0	0	3883.13	－－	－－	1146	0	5068.07	3031.72	228.54
3 月末	6351.43	1814.01	0	0	4537.42	－－	－－	1146	0	5205.43	3248.5	404.94
4 月末	6426.78	1305.18	0	0	5121.60	－－	－－	1146	0	5280.78	3813.04	723.67
5 月末	9433.25	2433.25	0	0	6986.93	－－	－－	2145	522.66	6764.59	5358.90	825.13
6 月末	10566.33	2195.90	0	0	8370.43			1876	560.76	8129.57	6278.56	914.45
7 月末	13227.58	4431.01	0	0	8796.57	－－	－－	1876	560.76	10790.82	7207.30	973.11
8 月末	13010.47	2781.80	0	0	10228.67	－－	－－	1876	560.76	10620.24	8263.10	1008.59
9 月末	11056.65	872.62	0	0	10184.03	－－	－－	1876	560.76	8619.89	8836.11	1225.15
10 月末	11520.48	554.7	0	0	10965.78	－－	－－	2126	560.76	8833.72	9737.51	1322.30
11 月末	12696.59	1699.20	0	0	10997.39	－－	－－	1000	560.76	11135.83	10111.45	1461.13
12 月末	1744.54	272.88	0	0	1471.66			500	0	1244.54	12839.15	1711.52
平均每月占用	9094.66	2045.62	0	0	7047.96	－－	－－	－－	－－	7259.35	－－	－－

①由于缺少 1969 年的实物账，故此项缺少

附件 H2－2　　1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表(1970 年)　　单位:元

月份	流动资金余额 *					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	* 现金	* 存款	* 应收款	* 生产占用额						生产费累计	管理费累计
1970 年 1 月初	1744.54	272.88	0	0	1471.66	5579.81	7324.35	500	0	38.18	0	6824.35
1 月末	1888.43	574.34	0	0	1314.09	5426.31	7314.74	500	0	661.39	262.86	6814.74
2 月末	3667.46	829	0	0	2838.46	5227	8894.46	500	274.96	1124.49	362.49	8119.5
3 月末	5442.90	940.32	0	0	4602.58	4385.08	9927.98	500	722	2340.02	581.23	8705.98
4 月末	7830.53	1309.37	0	0	6521..16	2976.83	14351.69	500	1222	4268.09	704.42	12629.69
5 月末	11130.44	3322.94	0	0	7807.50	2485.50	13615.94	0	1222	6262.06	919.81	12393.44
6 月末	12395.23	1982.01	0	0	10413.22	3624.78	16019.93	0	1222	7947.07	1118.88	14797.93
7 月末	11339.52	2879.87	0	0	8459.65	4875.03	16214.55	0	500	10539.14	1174.39	15714.55
8 月末	11114.51	1824.55	0	350	8939.96	4444..49	15559.00	0	500	11215.43	1238.32	15059.00
9 月末	12302.23	2729.85	0	350	9222.38	4444.49	16746.72	0	500	12152.45	1312.67	16246.72
10 月末	12853.30	3013.05	0	350	9490.25	4444.49	17297.79	0	500	12539.03	1464.63	16797.79
11 月末	15896.41	5127.01	0	350	10419.40	4444.49	20340.90	0	500	13906.15	1737.64	19840.90
12 月末	2061.91	493.75	0	350	1218.16	7461.83	9523.74	0	0	18057.17	2066.90	9523.74
平均每月占用	8988.68	2076.30	－－	－－	6781.13	－－	13725.65	－－	－－	－－	－－	12941.23

附录 H2-3　　1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表(1971 年)　　单位:元

月份	流动资金余额*					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	*现金	*存款	*应收款	*生产占用额						生产费累计	管理费累计
1971 年 1 月初	2061.91	493..75	0	350	1218.16	7461.83	9523.74	0	0	9523.74	0	0
1 月末	19665.63	7410.09	9427.13	350	2478.41	3652.23	23317.86	0	0	23317.86	826.37	71.00
2 月末	12994.80	4041.27	4257.83	350	4345.70	3486.39	16481.19	0	0	16481.19	2609.56	308.78
3 月末	16186.38	5244.06	3857.83	350	6734.49	2409.37	18595.75	0	0	18595.75	5449.67	462.38
4 月末	17889.02	3338.22	3857.83	350	10342.97	1592.48	19481.50	0	0	19481.50	7817.29	526.56
5 月末	18717.61	2832.07	2313.37	350	13222.17	1546.48	20264.07	0	0	20264.07	9517.19	604.41
6 月末	23420.64	1644.77	313.37	350	21112.50	3513.74	26934.38	3000	0	23934.38	11120.43	743.02
7 月末	24089.95	1215.61	313.37	350	22210.97	3513.74	27603.69	3000	0	24603.69	11809.06	830.65
8 月末	27013.33	4626.90	313.37	350	21723.07	4322.55	31335.88	3000	0	28335.88	15209.26	791.44
9 月末	28453.36	1664.16	313.37	524	25951.83	4112.75	32566.11	3000	0	29566.11	17132.13	881.15
10 月末	32629.71	3645.98	313.37	524	28146.35	3083.06	35712.77	0	0	35712.77	19183.00	1007.14
11 月末	35231.22	3759.62	313.37	2446.77	18711.46	2430.53	37661.75	0	0	37661.75	19977.42	1225.20
12 月末	25858.19	7019.20	313.37	4446.77	14078.85	10459.04	36317.23	0	0	36317.23	20979.35	1314.45
平均每月占用	22520.98	3598.27	--	--	16052.37	--	26072.95	--	--	25072.95	--	--

注:1971 年流动资金突然增加是因为铁路占地补偿该村 14427.13 元。

附件 H2－4　　1969～1973 年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表(1972 年)　　单位:元

月份	流动资金余额*					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	*现金	*存款	*应收款	*生产占用额						生产费累计	管理费累计
1972 年 1 月初	25858.19	7019.20	313.37	4446.77	14078.85	10459.04	36317.23	0	0	36317.23	0	0
1 月末	20472.76	3024.68	0	2446.77	15001.31	10241.04	30713.8	0	0	30713.80	570.54	152.37
2 月末	19972.57	1333.81	0	2446.77	16191.99	9764.99	29737.56	0	0	29737.56	1526.40	123.45
3 月末	22431.01	1272.90	0	2238.77	18919.34	9236.80	31667.81	0	0	31667.81	2853.40	277.45
4 月末	23636.39	214.95	0	6786.85	16634.59	7174.11	30810.50	420	0	30390.50	4663.08	358.07
5 月末	26059.71	767.10	0	5391.99	19900.62	6019.66	32079.37	420	0	31659.37	6180.80	299.45
6 月末	28238.11	488.92	0	1391.99	26357.20	6222.62	34460.73	420	0	34040.75	8003.37	469.94
7 月末	26875.44	1194.90	0	3346.36	22334.18	6515.64	43391.08	420	0	42971.08	9817.81	528.08
8 月末	28585.37	234.60	0	3046.36	25304.41	14064.97	42650.34	670	0	41980.34	12375.25	610.79
9 月末	29057.30	285.60	0	2557.46	26214.24	14073.81	43131.11	1070	0	42061.11	12996.87	686.75
10 月末	33064.43	55.85	0	2362.46	30848.12	12239.63	45304.06	2734	0	42570.08	17342.49	818.40
11 月末	35422.84	1329.92	0	2202.46	31890.46	12062.17	47485.01	2734	1791.23	42959.78	17977.25	1018.01
12 月末	26065.61	3898.31	0	3142.96	19024.34	8942.76	35008.37	2734	1791.23	30483.14	20339.02	1142.75
平均每月占用	26648.15	1305.17			21626.08		37257.88					36179.39

附录 H2－5　　1969～1973年玉田县林南仓乡十一村流动资金整理表(1973年)　　单位:元

月份	流动资金余额＊					结存粮食用款	流动资产合计	期末贷款余额	预收及应付款	自有流动资产	补充	
	合计	＊现金	＊存款	＊应收款	＊生产占用额						生产费累计	管理费累计
1973年1月初	26065.61	3898.31	0	3142.96	19024.34	8942.76	35008.37	2734	1791.23	30483.14	0	0
1973年1月末	23825.49	962.40	0	3142.96	19720.13	9270.22	33095.71	260	1791.23	31044.48	418.89	136.57
2月末	24164.52	525.30	0	3084.86	20554.36	7673.59	31838.11	366	1791.23	29680.88	865.59	162.09
3月末	26727.43	643.60	0	3124.86	22958.97	7387.70	34115.13	366	0	33749.13	2966.41	192.01
4月末	29497.14	653.40	0	3024.86	25818.88	6800.40	36297.70	366	0	35931.70	3986.95	206.33
5月末	30929.45	1001.43	0	2964.86	26963.16	6180.40	37109.85	366	0	36743.85	6573.76	215.63
6月末	34952.47	2387.00	0	2964.86	21600.61	6024.20	40976.67	366	0	40610.67	8291.32	227.93
7月末	29022.12	395.51	0	2964.86	25661.75	17331.51	46353.63	366	0	45987.63	10288.93	197.17
8月末	31770.59	1251.33	0	4297.04	26222.22	17522.60	49293.19	1248	0	48045.19	12237.89	207.21
9月末	34649.23	97.67	0	7482.45	27069.11	14114.23	48763.46	1336	0	47427.46	14879.89	254.52
10月末	35794.81	203.50	0	4082.06	31509.25	13335.02	49129.83	1473	0	47656.83	16189.44	278.17
11月末	36939.66	341.40	0	4082.06	32516.20	13156.90	50096.56	1473	0	48623.56	16795.50	578.28
12月末	28113.47	62.28	0	5782.06	22269.13	4936.92	33060.39	1929	0	31121.39	18073.68	894.68
平均每月占用	30446.87	870.24	0	---	25770.11	---	40924.94	---	---	39691.72	---	---

三、河北玉田农村调查附表(固定资产与分配)

附表 H3　玉田县林南仓乡十一村大队(1969~1976年)固定财产变动表

单位:元

年份	年初实有	年内增加	年内减少	年末实有
1969	10259.45	6762.5	3914.74	13107.21
1970	13107.21	7345.34	9202.74	11249.81
1971	11249.81	14773.2	7267.74	18755.27
1972	18755.27	3957.17	3792.74	18919.70
1973	18919.70	2524.69	5242.72	16201.67
1974	16201.67	816.86	------	17018.53
1975	17018.53	237.00	------	17255.53
1976	17255.53	4552.11	300.00	21507.64

注:①1969~1973年的固定财产增减变动由于缺少固定财产和固定基金表而采取了推算的办法:对于1969年以前购置或自制的固定资产,按照1969~1973年的财产登记簿上的数量来推算其原值总额。自制的和表中没有记载价值的,按1969~1973年中同类产品价格推算,此种产品有:房屋、家具、电刀闸。

②由于原账并非按照标准记账,其固定资产的出售都只注明收入,而没有原值,因此在计算其固定资产原值减少时,按该种固定资产的平均价格计算其固定资产原值减少额。

③由于原账中没有注明大牲畜是否为役畜,故此本处根据农村特点,全部按役畜处理。

④由于账中没有对报废的固定资产做记载,因此本表采用倒推的方法,首先计算出在没有报废的情况下,1974年的固定资产总额,然后计算其与1974年固定财产表中的入账数相比之差作为1969~1973年的报废总额,平均分摊入各年。

⑤本表中1969~1973年的固定资产增加额是根据公积金以及其他各种支出表中属于固定资产内容的项目计算的。

⑥1974~1976年的原固定资产表没有把国家无偿投资计算在内,本表把这一部分包括在内。

附表 H4　　玉田县林南仓乡十一村分配比较表(1969~1973)

年　代	1969 年	1970 年	1971 年	1972 年	1973 年
最高工分户人均工分	2472.65	2209.90	2539.80	2779.60	3137.80
人均分款	102.63	72.14	109.22	73.47	56.38
人均分粮	603.55	548.00	572.50	518.89	471.00
最低工分户人均工分	0	0	0	0	0
人均欠款	55.69	40.35	44.83	47.81	46.56
人均分粮	331.00	326.40	397.30	423.80	304.70
人均工分	607.00	933.84	1213.72	1392.49	1379.60
人均分粮(斤)	464.87	445.59	469.67	436.22	366.66
人均分款(元)	5.77	14.59	26.93	14.76	4.92
分款户数(户)	81	98	111	102	88
户均分款(元)	88.58	119.18	158.16	104.48	62.74
欠款户数(户)	49	30	23	34	51
户均欠款	79.25	108.23	57.28	45.65	47.21

表中数据简析:虽然工分差距越来越大,但分配上的差距却越来越小,这反映了分配中的平均主义越来越严重。此外,人均分配各指标显示了先上升后下降的趋势,上升原因是由于占地赔款而造成的,比较特殊。

附表 H5　　1969~1973 年玉田县林南仓乡十一村分配情况表

年　代	1969 年	1970 年	1971 年	1972 年	1973 年
分配总额(元)	38994.53	42216.07	52329.07	42958.57	35918.52
实物折款粮食(元)	30930.72	29582.18	32517.39	30102.75	29555.64
副产品(元)	4772.34	4201.33	3573.11	3750.93	3309.24
现金(元)	3291.47	8432.56	16238.57	9104.89	3113.64
人均分配额(元)	68.41	73.04	86.78	69.62	56.84
人均现金(元)	5.77	14.59	26.98	14.76	4.92
人均劳动日(日)	60.70	97.38	121.27	139.25	137.96
劳动日值(元/日)	0.74	0.75	0.715	0.50	0.412

表中数据简析:人均劳动日的提高,在一定程度上反映生产中评分的困难,同时人均分配、劳动日值也有越来越低的趋势。

附表 H6　　玉田县林南仓乡十一村粮食总决算表(1969～1972)

年　代	1969 年	1970 年	1971 年	1972 年	1973 年(缺)
总产数量	395023.9	366810.9	426893.9	403307.4	
金额	50592.25	47429.63	52143.84	51280.75	46381.89
分配数量	264978.6	257074.4	287401.4	269148.3	
金额	35703	33817.93	36090.5	(缺)	
征购数量	50067	45945	20415	6223	
金额	5697.67	5113.77	2231.85	(缺)	
生产数量	66978.3	53791.5	109037.5	71928.1	
粮金额	7852.52	7467.91	122310.59	(缺)	
储备数量	13000	10000	10000	10000	
粮金额	1339	1030	1030	(缺)	
上粮占地	790	779	722	724	
地经济作物	10	12	49	47	
(亩)合计	800	791	771	771	
粮食单产	464	484	549	518	
人均粮食产量	693	634	711	658	

附表 H7　　主要工副业收入变动表　　单位:元

年　代	1969 年	1970 年	1971 年	1972 年	1973 年
副业收入合计	8716.65	15239.30	26715.41	10870.58	10447.95
柳编收入	3013.88	3160.47	3231.93	3772.11	3269.43
泥瓦业收入	1409.10	2117.99	209.79	0	1268.90
缝纫收入	362.69	304.77	333.70	429.71	245.11
加工厂收入	232.99	2324.62	1424.16	973.72	729.56
小肠业收入	289.20	0	0	0	1216.90
苕帚业收入	203.35	1079.49	0	0	0
装卸队收入	619.74	1150.11	1260.82	0	0
运输业收入			7955.15	5418.05	2584.90
劳务收入			14165.82	6872.93	1127.23
副业收入＊	2522.21	5304.29	161.18		
养猪业收入	－－	－22.44	2068.19	－2478.04	－5057.05
安瓶厂收入	－－	－－	－10792.50	－13259.95	－14189.2
付采组收入	－－	－－	－－	－2540.86	－5258.6

注:1. 副业收入在 1969 年包括运输业收入和劳务收入;

2. 由于比较小,已记入副业收入;

3. 表中的负数是支大于收,且都转入下年,不转收益分配。

四、贵州湄潭农村调查附表

G1　　湄潭县高山村雷基湾生产队 1973～1978 年分配比较表

年　代	1973 年	1974 年	1975 年	1976 年	1977 年	1978 年
劳动日总数(天)	6108	5976	7552	10282	9458	10055
人均劳动日(天)	107.2	104.8	123.8	174.3	137.0	147.9
每个劳动日分粮(斤/天)	0.78	0.92	0.43	0.48	0.53	0.4
社员补款总额(元)	337.99	100.61	79.95	300.83	309.54	228.63
社员分款总额(元)	7.61	293.21	133.52	25.66	43.95	30.8
补款户数	8	3	3	8	7	9
分款户数	2	7	7	2	5	4
年总收入(元)	2382.59	3684.45	2606.99	3085.37	3282.30	2952.88
年总费用(元)	303.05	826.80	614.17	820.60	662.86	676.85
收入与费用之比	7.86	4.46	4.24	3.76	4.95	4.36
税款(元)	265.15	265.15	265.15	278.88	278.88	271.19
社员分配(元)	1722.46	2061.72	1359.36	1542.30	1664.26	1530.37
社员分配占收入的比例(%)	72.3	55.96	52.3	50.0	50.7	51.83

G2　　湄潭县高山村雷基湾生产队 1973～1978 年粮食决算表　　单位：元

年　份	粮食总产	人均产量	上交国家	集体提留	分配	人均分配
1973 年(缺)						
1974 年	22076.7	387.3	3440	2688.9	15947.8	279.8
1975 年	18275	299.59	3740	3355	11180	183.3
1976 年	24541	415.9	4486	3444.5	16610.5	281.5
1977 年	25876.5	375.0	4269	4994.5	16613	240.8
1978 年	21650.5	318.3	3648	4528	13474.5	198

G3　　湄潭县高山村雷基湾生产队 1973～1978 年分配变动表　　单位：元

年　份	总产出	分配总值	劳动日值	平均每人分配	现金分配
1973 年	2382.59	1722.46	0.278	30.22	330.38
1974 年	3684.45	2061.72	0.345	36.17	192.59
1975 年	2606.99	1359.36	0.18	22.28	53.57
1976 年	3085.37	1542.30	0.15	26.14	－275.17
1977 年	3282.30	1664.26	0.176	24.12	－265.59
1978 年	2992.88	1530.37	0.152	22.51	－197.83

G4　　湄潭县高山村胃基湾生产队 1973～1978 年收入构成比较表

单位:元

年　份	总收入	农业收入	其中粮食折款	副业及其他收入
1973 年	2382.59	2382.59	---	0
1974 年	3684.45	2589.30	2446.29	1095.15
1975 年	2608.99	2302.71	2010.66	304.28
1976 年	3085.37	2963.92	2601.40	121.45
1977 年	3282.30	3065.02	2828.56	217.28
1978 年	2992.88	2952.88	2571.66	40

G5　　湄潭县高山村胃基湾生产队 1973～1978 年实际分配比较表

年份	实际平均分粮	(最高工分户)		(最低工分户)		人均工日
		人均工日(天)	人均分粮(斤)	人均工日(天)	人均分粮(斤)	(天)
1973 年	322.8	155.5	350.5	74.4	287.4	107.2
1974 年	279.8	195.5	361.7	65.75	242.7	104.8
1975 年	183.3	170.0	205.5	82.7	170.8	123.8
1976 年	281.5	278.0	327.6	113.5	248.76	174.3
1977 年	240.8	207.0	281.75	120.0	233.8	137.0
1978 年	198.0	216.0	210.0	86.0	175.75	147.9

(说明:限于篇幅,农村集体化时期台账整理后做的数据回归分析资料略去。需要重新验证者可与农业部软科学办公室联系,借阅已完成的 1995～1996 年课题报告及附件。)

五、广东、河北、贵州农户访问选辑

1. 个案调查材料 N1[①]

南海社队干部访谈记录

时间:1995 年 6 月;地点:广东省南海市里水镇沙涌管理区;被访人:原沙涌大队专职大队长冯润登。

① N=南海调查,参加访谈的有温铁军、朱守银、丁敬隆,朱守银记录。

(1)解放后沙涌的变化过程。

1949年,沙涌解放,当时我28岁。

1952年,开始土地改革,我任沙涌乡下沙村农会副主任。当时乡一级并没有农会组织;村农会有6名干部,正副主任各一名,还有一名治保主任和三个委员。

1953年,开始丈量土地,发放土地证。

1954年,开始搞互助组,一般是几户农民一个组(3-4户或6-7户);下沙村共成立了6个互助组,入组农户占60%左右,其他农户仍是单干。

1955年,开始试点搞初级社。我所在的下沙村成立两个初级社(有一个是1956年成立的),入社农户共32户,占农户总数的40%,其余的农户仍然单干;当时,我任初级一社社长,其余的干部有二名副社长,一名治保主任和三名委员。

1957年,开始成立高级社。初期沙涌乡有4个高级社,分别是下沙、湖州、上沙、亨田;后来,亨田分成上亨田和下亨田,沙涌乡即变成5个高级社;当时,下沙高级社是由原来的两个初级社合并、并吸收所有的单干户而成立的;我任下沙高级社社长,其余的干部还有二名副社长、一名治保主任和三名委员。

1958年,里水成立人民公社,我被抽到公社,负责后勤,专管下属各大队的粮食调配,一直到1961年。

1962年,恢复"三级所有,队为基础",我回到沙涌大队,任专职大队长;当时的干部共7名,一名支部书记是公社下派的,二名副书记,一名大队长,一名治保主任,还有一名青年委员和一名政工委员;当时的大队长是很有权的,管理全大队的人、财、物。从1962年以后,沙涌大队下设14个生产队,并在大队与生产队之间设了三个联队,负责管理不易分割到生产队的一些大鱼塘、山塘(水库)、排灌站、粮食加工厂、林厂;联队的建制一直延续到1992年。

1966年,文化大革命开始;本队有些他姓农民说我"对冯姓家族

有偏向","对他姓农民不公",我被抓起来,关了20天,经过调查没有什么事,又给放了出来,也没给什么处分;当时我提出退党,大队不同意;我也不愿再当干部。于是就回生产队当了社员,一直到1970年。

1969年,沙涌大队曾被改为沙涌革命委员会。1971年又改为沙涌大队。

1971年,我被抽掉到里水公社,参加路线教育工作队,作为工作队队员下派到丰岗大队主要负责监督完成上级下达的指令性种植计划、收购任务,割"资本主义尾巴"。

1972年,我又被调回沙涌大队任大队长、党支部副书记,其他的干部还有:一名支部书记,一名副书记,还有政工、青年、妇女、治保四名支委。

1982年,开始包产到户,是以生产队为单位进行的。

1983年,撤销里水公社,成立里水区公所。

1986年,沙涌大队改为沙涌乡,我任副乡长;由于沙涌乡较小,所以党组织仍叫支部,干部有一名书记、二名副书记(一名兼乡长,一名兼副乡长),还有治保、政工、青年、妇女四名支委。

1986年,里水区公所改为里水镇。

1987年,沙涌乡又改为沙涌村,我任村委会副主任,其他干部编制基本不变。

1988年,我退休。次年,沙涌村改为沙涌管理区,成为里水镇政府的派出机构。

(2)土地改革前后的土地占有状况。

下沙的情况和沙涌其他各自然村都差不多。土改前,下沙共有土地1300亩左右,其中有9个地主,2个富农(都是划成份时划定的),大约拥有土地160~180亩,其余的土地都是"太公田",也叫祖宗田;因为是祖宗留下来的,所以谁也不敢说是自己的。"太公田"主要是由"带头人"出面管理,并决定对"太公田"的租种办法,一般都

根据土地质量好坏，采取投标租种的办法；收成以后，要按投标的数量将租子交给"带头人"，由"带头人"将其换成钱，用于公共开支或者买枪（当时，我家共租种 5 亩"太公田"，每亩每年要交租子 40 斤以上）。所谓"带头人"，一个是村长，也就是民团团长，一个是管家。名义上，"带头人"是由大家推选的，实际上，一般都是由家大、业大、势力大的家族担任。

当时，下沙共划定 9 户地主、2 户富农，还有几户上中农。在 9 家地主中拥有土地最多的，也只有 20 亩左右，少则十几亩，但他们都出租土地、雇工、自己不参加农业生产劳动，只收取地租；所谓富农，自家也拥有几亩土地，自己参加劳动，也租给别人种一部分，收取一些地租；所谓上中农，也就是自家拥有极少量的土地，也租地主的地种，有时请一些临时帮工。

1952 年开始土地改革，收回所有的土地，包括地主、富农的地，也包括"太公田"；当时全村大约有 900 多人，1300 亩土地，按人均分配，地主、富农与其他农民分得的土地数量是一样的，但不一定是他们原来的土地。土改后，每亩每年要上交 30～40 斤公粮。当时，我家两口人，分到 2.7 亩地，每年要交公粮 100 斤左右。1953 年发了土地证。

土地改革后的一二年里下沙村没有出现卖地的现象。从下沙的情况看，没有劳动力的户极少，即使是一些劳力较少、缺少生产工具的农户，也可以通过请劳力、借生产工具的办法，只要事先说好给多少报酬（粮食）就行；再说土改分地刚刚一二年，一般也不会造成贫富差距过大，以致于达到卖地的程度。1954 年开始成立互助组，确实是因为一些农户缺少劳力和生产工具，在自愿组合的基础上成立的，而且一般是以家族和亲友为基础的。

(3)关于集体化时期的财产占有和收　分配。

①初级社时期。成　级社确实存在上级号召和　　素，但也明确了"入社自愿　　自由"的原则；同时，入社也　　过批准，

有一些条件限制,如“四类分子(即地、富、反、坏)”以及与“四类分子”有牵连的,不准入社,上中农一般也不准入社等。

在成立初级社的过程中,也出现了如下现象,如:劳动力多的、生产工具多的、家庭比较富裕的,一般不愿入社;而对不愿入社的农户,有的村也采取了一些措施,如将其拥有的土地收回,重新分配给边远地区、质量较差的土地等。

对农户家庭拥有的土地和其他财产的处理办法是:将土地直接集中起来,不计算价格;而对土地以外的其他生产资料和生产工具,则按当时的市价、估价入社,但不做股金,只计账,以后用现金返还。这样做,社员乐于接受。

初级社的分配方式是:先将全社收成的37.5%按农户入社的土地面积,以实物的形式分给入社社员,然后再拿出一定的比例,换成现金,用于分期偿还社员入社的非土地财产,还要扣除3.5%的公积金和1%的公益金,另外还要无偿上交公粮35公斤/亩,其余的实行按劳分配,根据社员所挣工分的多少分配实物。

②高级社和人民公社。1957年,上级说“为了发展生产力”,要求成立高级社,而且带有强迫的性质。于是,下沙的两个初级社合到一起,并吸收了所有的单干户,成立了下沙高级社。对原来初级社和单干户的财产,除土地全部无偿集中合并以外,对其他财产都进行估价、计账、合并,并决定以后逐年偿还(不过估的价钱普遍偏低,如我家的一头牛估价120元),这项偿还工作一直到1965年完成;在偿还过程中,大都采取以实物偿还为主。

成立高级社以后,即取消了初级社时“拿总收成的37.5%用于社员入社土地分配”的规定,而是以高级社为单位,统一核算,统一分配,统一实行按劳分配原则,根据每户社员所挣工分的多少进行分配。具体办法是:先完成上级下达的征购任务,再留足种子,并扣除其他所需支出(如偿还社员入社的非土地财产),然后再分配口粮;分配口粮采取的是“算账按工分,分配按人口”的办法,即用全社工分总

额除以全社人口，得到人均工分额，达不到人均工分额的社员，属于“缺钱户”，就要按“工分分值乘以所差工分数”相应地拿出现金，无现金，即在社里借支、挂账，慢慢偿还；超过人均工分额的户，即为“余钱户”，可按“工分分值乘以超出工分数量”从社里领取现金；口粮的分配则是采取平均的办法，只是对老人和小孩分别规定不同标准的分配等级。但这种分配办法实行的时间不长，就被1958年10月吃“公共食堂”的办法代替，直到1961年七八月份，才取消“公共食堂”并恢复原来的分配办法。

在实行初级社时，粮食是实行统购的，除掉每亩无偿承担35公斤公粮以外，余粮要全部卖给粮食部门，但非粮农产品并不统购；农民家庭可以养猪、养鸡、种瓜、种菜、种果，虽然总量不多，但市场上都有买有卖；一直到成立高级社初期，农民仍然可以在农贸市场上买卖非粮农产品；随着人民公社的建立，统派购农产品品种不断增加，尤其是到了“三年困难时期”，农民能在市场上买卖的品种越来越少，市场逐步萎缩，甚至被完全取消。

至1962年以后，恢复了“三级所有，队为基础”的体制，分配、交换关系逐步恢复到人民公社之前的状态，虽然粮食等一些农产品仍是实行统购统销政策，割资本主义尾巴的现象也屡屡发生，但市场交换关系还是存在的，尤其是农贸市场并没有被取消。

③乡村基层干部不同时期的收入变化情况。1952年当农会副主任时，没有实行工分制，也没有工资收入，只是靠耕种土改时分得的土地维持生活，工作主要是在晚上，如开会、找农民座谈等，那时，有种尽义务的感觉。到1955年当初级社社长时，已经实行工分制，根据工分计算报酬；那时，我在社里拿的工分最多。1958年，我被调到里水公社时，每月就有了15块钱的工资收入；1962年回到沙涌大队当大队长后，又评工记分。1971年再一次被抽调到公社工作队时，每月由公社负责伙食费、住宿等，大约相当于40元/月。直到实行包产到户以后，收入不断提高。1983年当沙涌乡副乡长时，每月收入

60元左右；到了1987年，每月要有200元左右收人。

④实行包产到户以后，沙涌二三产业的创业过程。实行包产到户之前，沙涌的农民就有做小买卖的习惯(所以1970年到1975年发生过5次"割尾巴"运动)，但沙涌大队一直没有集体企业(当然一些下属村队办企业还是有的)。直到1985年，沙涌乡贷款十几万元，办了一个藤椅加工厂，1986年又靠贷款办了一年锑白粉厂，1987年又办了一个松子油厂；同时，还成立了沙涌乡农工商公司，并在广州开办了家具产品、化工产品门市部。过去沙涌大队的集体企业，一般靠贷款、还贷、再贷款、再还贷，慢慢滚动，逐步发展起来的；目前，沙涌管理区的企业主要有工贸公司、加油站、纸箱厂、宏达石油气站、山海彩印广告厂等。而沙涌下属自然村、生产队一级的企业，开始主要是靠出租土地、出租门面房获得收入，慢慢发展的。而个体、私营企业的发展，开始主要是靠跑小买卖，后来逐步在村办商店、小型加工厂等。

2. 农村集体化问题调查材料

河北玉田访谈[①]记录H2

时间:1993年6月；地点:河北省玉田林南仓镇十一村；被访人:周永兴，曾任十一村民兵连长，1978~1991年任大队书记。

家庭成员：	周恩林	男	1923.1.26	贫农，高小
妻	柳润芬	女	1923.8.24	贫农，不识字
长子	周永兴	男	1945.8.22	贫农，高小
次子	周永旺	男	1948.5.26	
三子	周永红	男	1950.7.22	

① 这个调查摘自1993年作者承担的一个课题报告。该课题是由杜润生主持、福特基金会资助的农村集体化问题研究。张照新做调查记录。

续表

长女	周永珍	女	1952.12.23
二女	周永敏	女	1956.7.25
孙女	周艳秋	女	1967.7.22
长孙	周大庆	男	1969.10.21
永兴次女	周小丁	女	1973.6.4
永旺长女	周启元	女	1950.4.23
二子媳	张　彦	女	1950
三子媳	郭振英	女	1950

1969～1973 年家庭收人情况如下　　单位:元

年　代	工分	折款	存款
1969 年	7458.1	551.90	142.05
1970 年	4432	332.40	78.83
1971 年	4759	340.27	116.94
1972 年	5810.9	290.55	83.55
1973 年	6369.7	262.43	25.35

* 1969 年数据系周永兴未分家前与其父等共同收入。

问:请您介绍一下集体化时期您家当时生活的基本情况。

周:当时我们家在队里属于中等户,共有 5 口人,2 个劳力。我本人在大队是长期固定工,每年工日 365 个,而且底分都是封顶(最高)工分,所以我们家一般年景还属于分款户。若是普通户,则有可能成为补款户。我们家在正常年份能分 60、70 元钱,每年每人能分 400 多斤粮食,基本够吃。每人有自留地 9 厘,由于自留地用的肥较多,产量比集体耕种的土地单产要高一些,一般都是先把好肥施到自留地,剩余下来的才给集体。那些年农业生产变化不大,只是因为人

口不断增加，所以人均口粮有所减少，但幅度不大。因为水浇地增加，套种改平垅，施用化肥等因素，粮食产量也有所提高。

当时我们家一般一年养一头猪，因为养猪都是用草来喂，猪长得很慢。一头猪能挣1000多分，顶半个劳力，而且养成之后，卖到食品收购站，挣个零星花销。我们家卖猪的钱和年底分红款，顶多够平时日常家用开支和孩子上学的钱，不过，那些年基本上没有借钱。各家日子都过得挺紧，也没有地方去借钱。没钱就不花，凑合着过。

问：请介绍一下您在大队当干部期间生产组织变化的基本情况

周：我是1964年参加劳动的，原来在第四小队，后因为第三生产队没有支委，通过组织调动，1968年到第三生产队。这时的大队长是王生，书记周恩文，会计是周永俊。这时社员的劳动积极性不低，劳动日值7毛钱左右，不算实物，我每年平均能分到一百多元现金(是指和其父亲周恩林未分家时的状况)。

1969年西程府村搞社员八不要(即吃饭不要钱，干活不记工，出工不打钟，吃药不要钱……)。在他们村开了现场会，各村都去人学。我们村学回来以后只搞了合作医疗，但由于医生亲属和大队干部吃好药，而一般社员则只能吃便宜的药，意见较大，所以1970年便停了。当时有句顺口溜："好汉子吃药，赖汉子花钱"。

公社党委曾多次找我们村干部，我们村还是没有推行"八不要"，但四个小队却合在一起，成了大队核算。开始还可以，后来越搞越差，社员都要求分队，正赶上上级又号召调动两个积极性，于是1974年由大队统一核算又变成了四个小队各自单独核算，生产又好一些。1978年各小队又实行划分作业组，生产又有所提高，但幅度不是很大。真正的提高还在1982年生产队解散以后。

问：大队统一核算怎样搞经营管理？

周：当时四个小队合并成一个核算单位后，四个小队长成了作业组长，各负责不同农活的指派。先由大队统一分配劳力到各作业组，再由各作业组长指派农活。每个作业组长都有一本工分票，一般在

每天放工时发给劳力工分票，有时几天才发一次工分票。而有的作业组长文化水平较低，写的天数不清楚，有的社员便趁机改写工分票上的劳动天数，致使工分虚增。后来作了改进，在工分票本上加上存根，同时还加上大写数字才使混乱的工分数得到控制。

另外，大队统一管理确有问题，一是作物复杂，大队分派劳力，作业组长管理不直接，容易出现窝工情况；二是一些零星杂活由大队直接派人，这些劳力到晚上得去大队部领工分票，同时大队还要给每个作业组长分配劳动任务，这样容易出现矛盾，闹意见；三是在农忙季节实行小包工时，每段包工的工分也必须由大队定。由于管理事务相当繁琐，层次混乱，再从财务上看，大队核算，开支项目较多，财务管理不严格，一些开支只要有经办人签名即可报销，导致开支增加，并且越来越严重。大队经营管理越来越差，社员都有意见，最后不得不分队。

问：请谈一下当时合队和分队时的具体情况。

周：合队是在1968年。当时各队的财产除土地外都作价，而土地在土改时因为是按人头均分的，所以四个队差不多。再者，土地要作价也没有依据，所以土地没有作价。作价之后，大队对财产较多的队给了少量的补偿，但财产少的队却没有向大队交钱。分队时是四个队均分，如当时有8辆马车，其中4辆好的，4辆旧的，每个队分到一辆好车，一辆破车，当然好车、旧车本身也有差别。为了公平，当时首先按照作价情况把所有的农具搭配成四堆，让各队都认为差不多，然后四个小队抓阄，抓着哪堆是哪堆，谁也不能有怨言。土地也是按类似的方法好坏搭配分的。人口则是按居住的区域分成四片平均划开的。因为当时虽然收入差了，但集体财产却增加了不少，所以分的时候比较顺利，没有什么争议。

问：合队分队前后，你们村的生产有什么变化？

周：合队以前生产和收入都是比较好的，粮食产量和社员收入都有增长的趋势，劳动日值达七毛左右，合队后起初还可以，而且1970

年左右又由于铁路占地使社员收入有所增加,但随着管理越来越乱,开支越来越大,收入却趋于下降,劳动日值也逐渐由七毛左右降到四毛左右。分队以后,农业生产又有所恢复,而且各小队都搞自己的副业,如一队办了塑料厂,效益不错,每年的劳动日值比其他三个队能高出二毛多钱;二队给沈阳一个药厂做药球;三队给天津的一个厂做装浆糊的塑料瓶,但效益不大好。总之,社员分配比合队好一些,但增幅不大。

问:当时工分是如何评的呢?

周:当时的工分评议比较困难,在小队时是由队长提议,大家讨论,还是经常吵架。评分一般是横一点的评得高一些,老实人评得低一些。如果有不同意见则是少数服从多数。在大队的时候,则把全村的人分成四个评议组,本组不评议本组劳力的工分,而由其他三个组来评。一般来说三个组对一个人的评分可能不一样,所以事先要商量好怎样确定最终的工分,是按平均法计算,还是按少数服从多数的办法来算(如有两个组评一个劳力的工分为九分,而另一个组评该劳力的工分为八分),如按后种方法来确定,则该劳力的工分底分应是九分。如果事先不商量好,则有可能会打架。不过一般评分还是比较合理的,当然,不可能完全合理。这样,一年评一次或半年评一次,造成在干活时的攀比现象,底分低的一定比底分高的劳力干得慢。这种评分方法比较死板。

问:当时公粮和集体提留是怎样提的?

周:1958 年以前,公粮是多产多交。1958 年确定了一个上交基数,后来 1965 年又确定了一个上交基数(确定办法见访谈个案一)。从数量上来看,1969 ~ 1973 年公粮占总产的 3%左右。集体提留是按纯收入的 30%提取,但实际上达不到那么多。一般都只留下生产用粮和饲料用粮,其他的就分光了。所以集体公积金、公益金有账没有实物。

问:当时小队干部或大队干部对社员平时干活有无监督和约束

的办法?

周:基本上没有。小队时队长领头干活,看见偷懒耍滑的就训几句,可因为工分是已经评定的,所以实际上也没有办法真正管理。而大队管理更加松散,作业组长又不大负责,所以出工不出力的现象更加普遍。一般说,单位越小,约束性就大一些,比如后来分到作业组,一个组就那么几个劳力,你干的少,另外的人就得多干,这样,其他劳力就会有意见,对你不满,这样出工不出力的现象就少得多,反之,出工不出力就更加普遍。

问:您作为大队干部,是否一心一意想把全村的生产搞上去呢?政策的变化对你们有无影响?

周:我们当然极力想把生产搞上去,让大家都多分点。政策的变化有影响,每次运动都要换一茬干部,弄得干部都十分胆小,生怕犯错误,要搞生产还怕扣上惟生产力论的帽子。有的干部本来没有多吃多占,但有的社员还是有意见,所以我们也感到丧气。而且上级还控制着我们,如果我们不服从管理,就开会点名批评。如公社强迫搞机播,而我们村搞机播不划算,劳力多,又没有多少活,用人工比较划算,但又不敢违背公社的指示,只得搞机播,所以大队的管理还受公社各种各样的管制。要管理好相当不容易。

问:你们村干部或队干部有没有多吃多占的行为呢?

周:基本上没有,当然多吃一点是避免不了的。比如,公社来拖拉机耕地播种时都要有人陪着吃饭。其他方面多吃多占很少,当时集体的财产如马车、牛和其他工具都不允许干部无偿占用,要用必须交车票,有偿使用,使用费还是队委会开会通过的。社员也可以用交车票的形式有偿使用。

问:当时大队干部都有补贴工分,这种工分怎样补贴到队里呢?

周:四个小队核算时,大队各干部的补贴工分都打入各自所在小队的总劳动日中。这样,当然因为各队中大队干部的数量不同而产生不平衡。为了使各小队均衡负担,到年底,把大队干部的总工分除

以4,即是每个小队应负担的工分。这样,原来负担较少的生产队按照自己的劳动日值向大队交一部分现金,而负担较多的生产队则按照自己的劳动日值从大队得到一部分现金。这样,各小队就负担均衡了。

问:当时搞副业的资金从哪里来的?

周:当时大队搞副业的资金是靠集体的提留积蓄,如公积金以及铁路占地补偿款。后来生产队搞副业则是靠生产队的公积金。

问:从1957~1978年,哪些年份收入好一些,哪些年份差一些,原因是什么?

周:1967~1968年比较好。其原因是当时比较稳定,农业从四清中恢复过来,而且人口较少,所以收入较好一点。1971年最好,主要是村里搞了一点副业,所以现金分得较多。1973年以后,由于产品销不出去,副业便垮台了,收入自然就少了,但农业生产没有下降。差一点的年份是1965~1966年,当时搞"四清"社会主义教育运动,使刚刚有所恢复的农业生产又开始下降。原因是搞运动就要清查村干部和大队干部,干部也没心思管理生产了。

问:就你个人看来,生产队解体的原因是什么?

周:主要是生产队管理太死板,工分一年评一次,导致出工不出力。另外种植计划由国家定,也比较呆板,生产队不能灵活地根据土地和需要种植农作物。

3. 湄潭调查农村集体化问题调查材料G1(注1)

座谈综述

时间:1994年5月10日上午10时;地点:贵州省湄潭县湄江镇高山行政村(注2)。

被访者:高山行政村现任书记王永贵(45岁)、村长祝世忠(42岁)、会计王永安(54岁,任会计20多年)。

(1)简况。

高山行政村地处湄潭县城东南约10公里外的丘陵山区,1993年

撤区并乡后隶属湄江镇湄江办事处管辖。该村是典型的传统农区，农作物以水稻、玉米为主，村、组两级集体均无经济实力。1993年人均收入630元左右，在该县属中下水平。

到1993年底，高山行政村下设11个村民小组(自然村)，有381户，1480人。其中男732人，女748人，耕地1654亩(水田645.8亩，旱地900多亩)。该村的村民委员会与村公所分设，党支部书记兼村委会主任；村公所另设村长。

(2)集体化过程。

该村于1955～1956年建初级社，当时每位成年社员都要带股(土地、耕牛、资金)入社，土地、耕牛作价。例如，当年一头耕牛折200多元。入社资金多出平均数的部分，分3年，按第1年40%，第2年30%和第3年30%的比例退还给社员。该村基本上还清了当年的入社资金。1957年成立高级社，以行政村为核算单位，生产活动以自然村为主。高级社时期实行统一派工，生产、分配由大队统管，种什么由小队决定，因为虽然土地名义上是大队的，但各生产队都还保持原初级社时的地界。

1958年成立人民公社，除了把二三个生产队集合起来搞大食堂，集体吃饭以外，其他生产活动与高级社时期相同。1959～1960年发生饥荒，湄潭县60万人，饿死20万人。该村当时共有800人，饿死200多人，相对来讲死人少，原因是由于该村产红薯较多。

1961年体制下放，实行队为基础，但实际上农民自发地搞了一年包产到户，后来乡里派工作组到下面纠单干风，才被制止。此后，粮食产量基本稳定，只有1976年产量较高，原因之一可能是当年该地区风调雨顺，二是化肥的推广使用。

1973～1977年大包干之前，该村下设9个生产队，大多数经济水平与60年代没多大区别，十几年没有太大发展，自然条件好的生产队多收多交，如当坝生产队的粮食征购任务占全村的1/3，有时甚至是1/2，因为它有30亩旱涝保收田。分配水平全村基本差不多。

当时的工分计算以分段包工为主,方法是根据一项农活的多少定下总工分,例如除草200分,20名劳力,完成任务后评工计分。1958~1978年期间,公社没有对下面平调过财产,只平调过劳力修水利、修路,而且次数不多。

大队设支书、大队长、会计3名主要干部,每年拿固定补贴。补贴有粮食和现金两种,各生产队根据耕地面积分摊,其他大队干部,如妇女主任、团支书等只拿误工补助,由大队发给,也是由各生产队按田亩分摊。当时的大队只承担行政职能,无经济职能,也没有集体财产。生产队长由大队提名,公社任命,其任命权与撤销权均由公社掌管。生产队通常设正副队长、会计、计分员、妇女队长5名干部,除了与社员一样按劳动计工分(误工补计工分)以外,没有其他报酬。

1979年以后搞大包干是自愿的,其原因,一是由于连年单产上不去,人口却迅速增加,全村80%的人只有半年的口粮;二是长期以来生产工具、技术无大改变,本地区田块小,居住分散,不适合集体搞生产,也发展不了机械化,集体化只是个形式变化。

注:①G=贵州调查

②湄潭县在村一级有四种组织,分别是党支部、村民委员会、村公所、村经济合作社。

农村集体化问题调查材料G2

生产队长访谈记录

时　间:1994年5月19日上午9时;地　点:贵州省湄潭县湄江镇高山行政村。

被访者:甘治学(原胥基湾生产队队长)。

问:你们生产队在1970年左右有多少人?多少田土?灌溉面积多少?

答:当时我们生产队共有60人左右,人均田2分,土7.8分,另

外人均自留地1.8分，合起来人均1亩地，当时所有的田土都无法灌溉，只能靠天吃饭。

问：当时队里有什么集体财产？是怎样使用的？

答：当时队里没有什么集体财产，只有6头牛，按当时的价格，每头牛值280元钱，另外还有一些十分简单的农机具，主要是耕、播畜力农具，其他则没有什么了。当时队里还有一个碾房。每年向队里交五六百元。

问：那么队里的牛和农具允许不允许个人在自留地里使用？

答：不允许。不论是干部还是群众，都不能利用队里的牛和农具在自留地里使用，自留地全靠人力。

问：当时在碾房里干活的人的收入是怎么定的？是单独核算？还是参加生产队的年终分配？

答：当时碾房每年要派两个人去干活，这两个人每年向队里交五六百元，然后队里给他们记最高工分。

问：在碾房里干活是否比其他人收入高一些呢？如果是，干这种活的人由谁派呢？

答：在碾房里干活的确比在地里干活的人收入高一些，因为他们除了上交生产队五六百元之外，自己还能剩下一部分，另外，他们得的是最高工分。这种活通常都是由队长指派人去干，社员虽然有怨言，但不大，因为碾房里干活比较累，比在地里干活劳动强度大。1975年以后，碾房停了，因为有了电磨。

问：大队或公社有没有平调过生产队的财产？

答：大队和公社一般不平调生产队的财产，曾经平调劳力兴修水利，但次数不多。

问：大队和公社对生产队的管理主要体现在哪些方面？

答：大队和公社一般不干预生产队的事，他们的工作主要是任免队长和催交公粮。每年大队和公社按照田亩数分摊公粮，生产队必须完成上缴任务，如果完不成，公社开会点名批评。所以，一旦产量

不够,去买粮,也要完成上缴任务。大队和公社对于生产队种什么、怎么种都不干涉。

问:对于播种、施肥、打药这类生产活动由谁来决定?社员有没有意见?

答:这类事情都由队长决定,但这都是生产常识,该干什么,怎么干,多少年都是一个样,所以大家都认可,没有意见。我记得对上级推广的良种,大家开始不愿意接受,我本人也不愿接受。只是看到有人使用改良品种获得丰收,我们也就接受了。化肥也是同样道理,开始大家不愿用,后来看到化肥的确起作用,才开始用。种杂交水稻和普遍使用化肥是 1975~1976 年,但当时化肥是按计划给的,量不多,不像现在这样,施这么多肥。

问:当时社员的劳动工分是怎么计算的?

答:评工分是最困难的一件事。当时的工分标准是一天最高 20 分,男劳力一般按 18 分、19 分,女劳力按 16 分算。队长无权决定谁多少分。干活完工后,由大家一起来评,每天 4 点钟收工,开始评工分,一般要评到晚上六七点。大家都像吵架一样地争,谁都想给自己多评一点,谁都认为自己干得活多,争吵不休,最后由队长按大家的意见决定每人的工分。

问:那么,您认为这种评分方法公平不公平呢?

答:相对来讲还是公平的。

问:既然这种评分方法是公平的,就不应该出现出工不出力的现象了吧?

答:这种方法只是相对公平,但很多时候还是不能做到真正公平。一些比较明显的现象,如来的早晚,是否溜号,大家都能看得到,能评得出来,还有些活,如锄草锄的是否干净,出力不出力表面看不出来,有时容易引起争议,有争议就真去检查质量,所以,这种活也能评得出来。但其他活干得好坏就不太好评了,如翻地翻得深浅是看不出来的。因此容易出现出工不出力的现象。再说,我们山区,劳动

强度大，干活的质量虽然差一点，可能要省不少力，所以出工不出力相当普遍。就是早来与晚来，开始的时候还能按规定扣一二分，但时间长了，被扣的人就会与队长闹别扭，再说我们队都住得比较近，大家“低头不见，抬头见”，闹翻了都不好，所以，也就不好意思再扣了。这样，大家都拖，一直拖到一两点钟才下地，四点就收工。所以就开始搞小包工，后来干脆大包干，否则，再这样拖下去肯定要拖垮了。当时，公社书记到我们队来亲自抓都抓不好，说没法办。

问：作为队长，你是否想把这个队的产量搞上去？

答：想是想，但没办法。公社书记都抓不好，我也没办法，管不了。

问：当时小包工怎样包法？大家是否乐意接受？

答：当时的小包工，一般是安排几个人一起去干一项活，回来后大家共同评这项活应该给多少分。比如说定下 20 分，那么这几个人就分这 20 分。但有些活适宜包工，有些活不适宜包工。一般说，到后来凡适于包工的活都实行了包工，大家都乐于接受。但是包工也仍然解决不了干活质量好坏的问题，所以评工记分仍然有争吵，大家还是有意见。

问：如果不同的农活有不同的工分，那么农活的分派是否由队长指派？社员有没有意见？

答：不同农活的分工是由队长来指派，社员也有意见，因为不同农活的轻重与其所得的工分并不是很相当的，即没法统一成标准，每人的看法也不一样，所以都有意见。其原因是劳动与成果并无直接的联系，所以农活的管理比工厂里的管理更难，因为它没有一个统一的标准和尺度来衡量。

问：收益分配中，人口与工分的分配结合比例是多少？有没有变更过？社员有没有意见？

答：当时的比例是人七劳三，这个比例是由公社定的。曾经变动过，有一段时期曾按人八劳二的比例分配，劳力多的人家非常不满，

所以又改成了人七劳三。但社员仍有意见,特别是劳力多的家庭,出工不积极。因为我们这里是山区,主要靠人力,干一天活消耗量大,而挣的工分还不够多吃的粮食,所以都不愿出工。许多劳力都只想要基本粮,而不愿要劳红粮,当时我们为了让劳力出工,便规定从16岁到60岁(男),16岁到55岁(女)的劳力都必须出工,否则连基本粮也不给。具体做法是,每年计算出每个劳力平均的出工天数,劳力出工天数少于平均天数的要扣基本粮,少一天就扣一天的基本粮,只有这样才能强迫劳力出工。

问:上缴国家、集体提留以及分配的比例是由谁来确定的?比例是多少?社员有无怨言?

答:上缴国家的比例是由公社按照该队3年的粮食亩产和田土的多少来分摊,确定后基本上不大变动,集体提留也是上级规定的,定为30%。社员没有什么意见,因为什么朝代都要交皇粮国税,而集体提留则是供下一年生产用的种子和喂牲口的饲料,这些都是必须的,所以没意见。

问:当时社员能分到多少现金?

答:当时除了社员之间的现金往来,一般最多年景一户只能分80元现金,有的户甚至是向队里补交钱,特别是1975~1978年,由于队里没有副业收入来源,所以都是社员净补款,而且数目很小,只有几元钱。

问:农户是否能提前计算自己应分得的粮食和现金?粮食折款是按什么价格?社员私下交易的粮食价格又是多少?

答:农户根据粮食的收成一般就能大约估量出能分多少粮,因为各劳力出工多少大家心里都有数,所以也能估计出今年能分多少粮食和补多少款或进多少款。粮食折价是按国家牌价,社员私下交易的价格则是根据年份的不同和作物的不同而各异。如大米,生产队按1角3分9折,而一般私下交易价格则要三角到四角之间,高出两倍左右;而小麦则只比国家收购价高出50%左右,因为我们这里以

大米为主食。其他作物黑市价也要比收购价高出50%,甚至1~2倍不等。

问:如果一个农户只分基本粮,加上其自留地的收入,再加上自养的家畜收入,是否能保证一家人一年到头有口粮?

答:一般来讲,一个农户所分的基本粮再加上其他收入能保证一年到头不挨饿,我们这里是"忙时吃干,闲时吃稀",粮食基本上能一年到头接上。所以劳力才不愿意出工。

问:1960~1965年这段时间粮食产量是否增长较快,1966~1978年粮食产量如何?

答:1960~1965年这段时间,粮食产量增长的确比较快,因为1959年是大减产,所以比较起来粮食增产还是快的。但1966年以后,由于评政治工分,扰乱了人心,粮食生产一直徘徊不前,直到1975年以后,由于推广杂交水稻和化肥的使用,产量才有所提高,但幅度不大。

问:1965、1966年左右是否能够达到基本的温饱?其他生产队情况如何?

答:1965、1966年左右只能使人不挨饿,还是吃不饱,其他生产队也基本上如此,能不挨饿就行了。

问:1960~1978年这18年中,有什么因素影响粮食产量吗?

答:我们这里1975或1976年有一次大旱对产量影响较大,再就是1970年左右,割资本主义尾巴,又不准开荒,所以粮食总产量上不去,而人口却不断增加,因此人均粮食产量一直不能提高。

问:你们这里是什么时候开始包产到户的?

答:我们这里是从1979年开始实行作业组,当时实行作业组是上级让分的,目的是为了便于管理和提高生产积极性。分到作业组后,粮食产量提高了不少,到1981、1982年开始搞包产到户。

问:你们这里农作物的耕作方式有没有变化?

答:没有。我们这里一直是大小季,小麦、油菜和水稻、苞谷轮

作,没有什么耕作方式的变化,亩产量也没有较大变化,所以人均分粮大体保持在300斤左右。

问:当时农业基本建设,如水利建设、土地改造有没有搞过?

答:没有,主要是靠天吃饭,就是现在也还是靠天吃饭。因为打一口井需要几万元甚至十几万元,还不一定能打出水来,投资不起。

问:当时自留地的亩产量和集体的产量相比要差多少?

答:集体种的地亩产量要比自留地产量少一半,如油菜,集体的亩产量为40~50斤左右,而自留地的产量则达100斤左右。自留地的产量要占总产量的30%~40%。

问:就你们队来看,人数比较少,而且基本上只有两姓,应该说大家容易齐心协力把生产搞好,但为什么生产一直搞不上去呢?

答:不行。开始时还能齐心协力,可后来政治工分扰乱了人心。再说工分评议一直都有意见,所以到后来人心散了,都不愿多出力,这样管理起来也很困难,想把生产搞上去是很不容易的。

问:从你们生产队账上看,每年都有很多户要补款。而且从当时情况看,补款数额还相当大,他们是否每年都能补上呢?

答:还能补上。因为社员自己都有自留地,种一些油菜籽,卖点钱,再者,家里养的家畜也能卖几个钱。而且队里规定,拿不来钱的,就把口粮扣下,要拿钱来领粮,所以总能补上,不存在空款和欠债现象。

问:队长和会计以及其他队干部的工分是如何记的?

答:队长和其他队干部平时只有干活才有工分,不干活没有工分,开会时给记一天的工分,但公社管饭,所以能赚一顿饭吃。平时队长还要带头干活。

问:当时你作为队长,工作是不是很积极?很想把生产搞上去?

答:想是想,但一来说比较难管,管也管不好,二来,1968、1969年被批斗过,也不那么积极了,吃力不讨好,何苦呢!我们有一句谚语:菜当三分粮,辣椒当衣裳。一年能分300多斤粮食,人人都不挨饿就

行了。

问：整个70年代粮食产量和农业生产有什么重要变化？

答：1970～1978年之间粮食产量大体持平，1976和1977年开始施用化肥和推广杂交苞谷，使粮食产量有所提高，如苞谷亩产200～300斤，而杂交苞谷达500～600斤。

农村集体化问题调查材料G3

"低收入"社员访谈记录

时　间：1994年5月20日上午9时；地　点：贵州省湄潭县湄江镇高山行政村胥基湾村民组；被访者：村民甘加应（甘加应一家在1973～1978年间由于人口多，劳力少，在原胥基湾生产队属低收入者，因此，年年向生产队补交100多元钱）。

问：从我们收集的资料上看，当时你们家属于劳力少，工分少，年终分粮超出你家工分值这种情况，对这种分配方式你有什么想法？满意还是不满意？

答：当然不满意。尽管当时年年要补交100多元，但还想多交些钱，多分到点粮，但生产队的粮食产量太少了。

问：既然这样，你应该关心生产队的集体生产，因为如果生产的粮食多了，你就可以多分一部分了？当时你是否努力劳动，使生产队的集体生产更好一些呢？

答：不会的。因为再多劳动也只能获得其中的三分，而其余七分都作为基本口粮平均分掉了。再说，由于劳动强度大，劳动时吃粮多，一个劳力劳动一天，分得的劳红（工分）粮还不够多吃的粮呢。我们这里有句老话：忙时吃干，闲时吃稀。忙时一个劳力一顿能吃一斤干饭，一天就是两斤多粮食；而闲时只要一斤多点就够了。这样一算，忙时一个劳力要比闲时多吃七、八两粮食，当然不愿意多出工，多劳动了。

问：既然不愿多出工，那么是否有其他收入来补充自家的收入

呢？

答：不出工，主要是在自家的自留地里干活，在家里干一分就得一分；不像在生产队里干活，干十分才得三分。另外，不出工还能在家喂猪、喂牛，也可以增加点收入。

问：你对当时的队干部有没有意见？

答：对他们没有意见。因为队长是大家选的，还是比较公正的。

问：你认为他们是否多吃多拿呢？

答：没有。因为当时我们队比较穷，基本上是分光、吃光，收获下来的粮食除了上缴国家的，剩下的基本上都分光了。所以，想多吃多拿也是不可能的。但有的生产队还是有多占、多拿的，比如当坝生产队，他们的队长经常陪上级来的人吃喝，但我们队没有。

问：你对上缴国家粮食有什么看法？

答：能有啥看法！皇粮国税是什么时候也免不了的。不过我们队的田土少，所以上缴的也少，而当坝生产队由于有 30 亩旱涝保收田，所以上缴国家的比例最大。他们队的上缴数占全村十一个生产队总和的 1/3。

问：那么上缴国家的粮食数是按什么定的？是不是收得越多，交得越多？

答：不是。上缴国家的粮食数是根据田土数来计算的，公社根据各队某三年的粮食产量来决定每个生产队的上缴数，所以生产得多，上缴的并不一定增加。

问：你们家自留地有多少？自留地的收入大体要占到你家总收入的多少？

答：自留地人均 1.8 分，我家共有一亩半，自留地的收入占全家收入的 40%左右。因为自留地种的比较仔细，下的功夫多，所以产量比集体的高一倍。那时候集体生产出工不出力，收下的往往不够分配的，比如，当时全队连两千斤油菜籽的国家征购任务都完不成，可现在，我们一家也能交上。

问:你们队和其他队相比,收入是高还是低?其原因是什么?是不是管理上的问题?

答:我们队和其他队相比,收入是低一些。原因是田少,人多。本来我们队的田土是比较多的,后来因为1960年的劳力平调,调走了一部分,而1964~1965年又进行"四固定",我们队人少,平调的劳力回来了,而田土却没有调回来,因此人均田土少,不是管理上的问题。

4. 集体化问题访谈调查对象基本情况

H1　原公社干部

访谈对象:玉田县农村经济联合总社刘福主任

时间:1994年4月8日

地点:玉田县农经管理站

H2　原大队会计

被访人:崔柏申,现任玉田县林南仓镇经管站会计,原是十一村大队会计

时间:1994年8月3日

地点:河北省玉田县林南仓镇经管站

H3　原大队干部

被访人:周永兴,曾任十一村民兵连长,1978~1991年任大队书记

时间:1994年5月11日

地点:河北省玉田县林南仓镇十一村

H4　原大队干部

被访人:张贺明,玉田县林南仓镇十一村村民,1959~1963年曾任十一村大队书记,1978~1982年曾任十一村一小队队长,"四清"时被开除党籍

时间:1994 年 4 月 9 日

地点:河北省玉田县林南仓镇十一村

H5　高工分社员户

被访人:黄瑞,男,1921 年 4 月 18 日出生,其家各年收人分配所得均属十一村较高之列

时间:1994 年 5 月 10 日

地点:玉田县林南仓镇十一村

其家 1969~1972 年收入分配如表　　**单位:元**

年代	工分	折款	存款	全村分配总额	总户数	户均折款
1969	9516.2	704.23	70.57	38994.53	129	302.28
1970	8975.3	673.15	98.15	42216.07	126	335.05
1971	1209.93	865.86	312.12	52329.07	134	390.52
1972	13221.2	661.06	156.91	42958.57	136	315.87
1973	14973.4	616.90	114.32	35978.52	139	258.84

H6　中等收人社员户

被访人:傅跃庭,十一村村民,其工分属中等之列

时间:1994 年 5 月 11 日

地点:河北省玉田县林南仓镇十一村

其家 1969~1973 年收入分配状况表　　**单位:元**

年代	工分	折款	存款	全村分配总额	总户数	户均折款
1969	4652.2	344.26	52.77	38994.53	129	302.28
1970	4775	358.13	92.83	42216.07	126	335.05
1971	6381	456.24	192.04	52329.07	134	390.52
1972	7793.8	389.69	142.79	42958.57	136	315.87
1973	6697.8	275.95	22.06	35978.52	139	258.84

H7　办过企业的村干部

被访人:周恩文,男,1936 年 1 月 23 日出生,文化程度高小。

1965年开始任十一村书记。1969年下台改任第四生产队小队长。曾主持过安瓿瓶厂，但效益不佳。谈话内容与其他人在某些事件上有出人。其收入为十一村平均水平。

时间：1994年5月12日

地点：河北省玉田县林南仓镇十一村

周恩文家庭收入分配表(1969～1973年)　　**单位：元**

年代	工分	折款	存款	全村分配总额	总户数	户均折款
1969	3420.6	253.12	3.45	38994.53	129	302.28
1970	4499.5	337.46	77.98	42216.07	126	335.05
1971	4989.3	356.73	88.42	52329.07	134	390.52
1972	5797.2	289.86	41.50	42958.57	136	315.87
1973	6703.1	276.17	26.52	35978.52	139	258.84

G1　贵州省湄潭县高山村座谈纪要

被访者：高山行政村现任书记：王永贵(45岁)

村长：祝世忠(42岁)，会计：土永安(54岁，任会计20多年)

时间：1994年5月10日上午10时

地点：贵州省湄潭县江镇高山行政村(注2)

G2　贵州省湄潭楠木桥村座谈记要

被访者：楠木桥村书记：陈志华(50岁)，前生产队长郑传书(50岁)

小湾村民组现任组长郑传和(40岁)

时间：1994年5月11日下午2时

地点：贵州省湄潭县抄乐乡楠木桥村小湾村民组

G3　贵州"低收入"社员访谈记录

被访者:村民甘加应,他一家在1973~1978年间由于人口多,劳力少,在原胄基湾生产队属低收人者,因此,年年向生产队补交一百多元钱。

时间:1994年5月20日上午9时

地点:贵州省湄潭县湄江镇高山行政村胄基湾村民组

G4　贵州"高工分"社员访谈记录

被访者:周从明,胄基湾生产队农民,1973~1978年间,该农户家劳力相对较多,人均工分很高。

时间:1994年5月19日下午2时

地点:贵州省湄潭县湄江镇高山行政村胄基湾

G5　湄潭县前任县委书记访谈记录

被访者:湄潭县前任县委书记郭文渊,他是当地土生土长的干部,50年代初土改时从乡村基层工作干起,一直到5年前退居二线。

时间:1994年5月9日

地点:贵州省湄潭县政府试验区办公室

G6　湄潭县前任农工部长访谈记录

被访者:前任农工部长　蒋明芳

时间:1994年5月12日下午3时

地点:贵州省湄潭县政府农工部办公室

N1　南海社队干部访谈记录

被访人:原沙涌大队专职大队长冯润登

时间:1995年6月

地点:广东省南海市里水镇沙涌管理区

N2　南海小队会计访谈记录

被访人:原沙涌大队下亨生产队会计侯沛然

时间:1995 年 6 月

地点:广东省南海市里水镇沙涌管理区

附录四

第四部分 “大包干”以来的制度创新

附件:土地制度建设试验区的数据分析①

一、贵州湄潭土地制度变革的成效分析②

主要可从三个方面来对这一制度变革进行评价。

1. 承包农户对土地的基本预期

我们主要通过农户对土地的投入指标来考察其对土地的基本预期。根据1989年和1992年两年的监测数据,通过处理得出表1和表2的结果。

表1　　　　1989年农户投入表　(样本农户1152户)

	化肥、农药种子费用(元/亩)	农家肥施用量(担/亩)	劳动力投入量(天/亩)	粮食亩产(斤/亩)	人均耕地(亩/人)	农户数(户)	在总样本中的比重(%)
样本农户平均值	49.04	91.54	65.43	568.77	1.22	—	—
亩投工大于平均值	58.62	102.8	118.61	640.67	1.08	391	34

---

① 说明:这份附件是本书第四部分“大包干以来的制度创新”的第一章“土地与财产制度建设”引用的农村改革试验区的数据分析。

农村改革试验区办公室在土地制度建设中,除了总结正文中提供的10个案例,还配合案例进行了深入的数据分析和效果评价,其中有些重要结论在试验区内部已形成共识;有些已经进入决策;有些则还有待于进一步的研究。

② 蒋中一、陈子光、潘苏文,“贵州省湄潭县土地制度变革分析”,载于“中国农业基本经营制度研究报告”,农业部软科学1995年第8号课题。

续表

	化肥、农药种子费用（元/亩）	农家肥施用量（担/亩）	劳动力投入量（天/亩）	粮食亩产（斤/亩）	人均耕地（亩/人）	农户数（户）	在总样本中的比重（%）
亩施农家肥大于平均值	70.43	462.38	100.38	672.36	0.91	147	13
亩化肥、农药、种子费用大于平均值	77.93	108.6	77.71	645.34	1.01	456	40
粮食亩产大于平均值	59.23	95.03	75.3	795.78	1.86	502	44

表 2　　1989 年农户投入表 （样本农户 1145 户）

	化肥、农药种子费用（元/亩）	农家肥施用量（担/亩）	劳动力投入量（天/亩）	粮食亩产（斤/亩）	人均耕地（亩/人）	农户数（户）	在总样本中的比重（%）
样本农户平均值	59.12	46.57	68.66	760	1.1	—	—
亩投工大于平均值	75.39	55	124.43	824	0.99	435	38
亩施农家肥大于平均值	73.96	85	87.86	848	1	439	38.4
亩化肥、农药、种子费用大于平均值	102.47	56.49	86.27	863	0.97	437	38.17
粮食亩产大于平均值	66.6	53.15	75.26	1064	0.95	513	44.8

从表 1、表 2 数据中可以看出，在人均耕地的平均水平 1992 年比 1989 年减少 0.12 亩的同时，每亩上投入的平均水平除了农家肥外都呈上升态势(注：1989 年农家肥的投入数据可能有误)，粮食的产出水平也由 1989 年的 280 公斤上升到 1992 年的 380 公斤。此外，在样本农户中，高于平均值的样本农户占总样本的比重是上升的。其中，劳动投入高于样本平均值的农户比重由 1989 年的 34%上升到 1992 年的 38%，农家肥投入高于样本平均值的农户比重由 1989 年的 13%上升到 38.8%。从农户对土地的各种投入和土地的产出情况可推出，1989 ~ 1992 年期间，农户对土地的投入预期是比较稳定的。

2. 农户对土地制度变革的态度

表 3　　1989 年农户意向问卷统计表　(样本农户 1152 户)

		人均耕地平均值(亩/人)	投　工平均值(个/亩)	粮食亩产平均值(斤/亩)	农户在总样本中的比例(%)
样本平均值		1.22	64.7	567.7	—
承包期内,增加人口,	赞成	1.3	59	552.69	50
	不赞成	1.1	70.28	569	36
承包期满后土地应维持现状	赞成	1.36	60.68	586	48.36
	不赞成	1.08	68.46	549.6	51.56
党的政策变化快,	赞成	1.23	62	597.5	36.25
	不赞成	1.21	61	542.7	27.68
种田是农民的本份,	赞成	1.25	63.5	550	75.9
	不赞成	1.18	62.7	614.9	13.3
离开家到外面谋生,	赞成	1.26	61.5	560.9	44.9
	不赞成	1.2	59.8	551	32

表 4　　1992 年农户意向问卷统计表　(样本农户 1152 户)

		人均耕地平均值(亩/人)	投　工平均值(个/亩)	粮食亩产平均值(斤/亩)	农户在总样本中的比例(%)
样本平均值		1.09	68.49	761	—
承包期内,增加人口,不再分地	赞成	1.16	70	775.36	67
	不赞成	0.93	64	743	23
承包期满后土地应维持现状	赞成	1.19	67.15	767	51.26
	不赞成	0.99	69.7	755.6	47.95
党的政策变化快,总让人心里不踏实	赞成	1.08	63.9	702.87	26.9
	不赞成	1.12	78.4	813	37.4
种田是农民的本份,丢了土地就丢了命根子	赞成	1.1	67.3	755.5	71.54
	不赞成	1.07	79.3	614.9	13.3
离开家到外面谋生,总让人心里不踏实	赞成	1.13	68.46	720	45.7
	不赞成	1.08	71.85	811	32.4

从表3、表4可看出，在对“在承包期内，增加人口不再分地”的政策反映中，持赞成态度的农户占总样本农户的比例由1989年的50%上升到1992年的67%；在对“耕地承包期满后，您认为采取哪一种土地制度为好”的选择中，选择“维持现状，延长承包期”的农户占样本农户的比例由1989年的48%变为1992年的51%；在对“党的政策变化快，总让人心里不踏实”的选择中，赞成的比例由1989年的36%下降为1992年的27%。农民对此项土地制度的变革的接受程度在提高。

从表中我们还可以发现，在对上述三项的选择中，选择了“赞成”项的农户，其人均耕地占有水平明显高于平均水平，选择了“不赞成”项的农户，其人均耕地占有水平则低于样本平均水平。这可以说明两个方面的问题，一是农户对土地制度的认可程度主要取决于该项制度对其自身利益的影响，对于既得利益者来说，他们希望通过政策的稳定来维持这部分利益；二是不管农民对土地制度变革认可程度如何，人口对土地的压力是客观事实，要使该项土地制度变革稳定下来，必须想办法减轻人口对土地的压力。

3.“增人不增地”对人们生育观念的影响

这里我们把农民对1992年和1989年的监测数据中有关生育意愿问题的回答做一个对比。在对“由于新增人口不分土地，所以我们不愿多生孩子”的回答中，做出了肯定回答的农户比例由1989年的38%上升到1992年的41.87%。究竟“增人不增地”这一政策对改变人们的生育观念是否有影响，这还需要更进一步的研究和验证。

二、山东平度土地制度改革的成效分析[①]

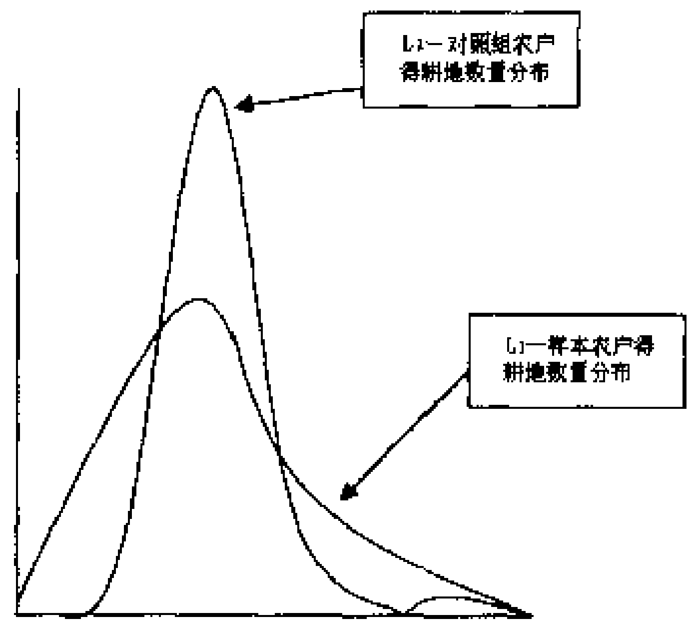
1."两田制"打破了耕地均分的格局

在对120户农户耕地数量分布进行正态模拟时,由于无法取得样本农户在实施"两田制"改革前的有关数据资料,所以选取非样本农户(70户)在"两田制"改革之前(1987年)的耕地资料进行正态模拟,得到图1所示的两条曲线(草图)。

从图1可以看出:L1是实施"两田制"改革后样本农户人均耕地形成的正态分布,这是耕地承包过程中采用竞争机制和社区组织适当行政干预相结合的措施所取得的分配结果。过去人们担心,为了迎合某种政策目标,在土地制度变革中采取了强制性行政干预,其结果必定会破坏土地分配的公平原则(土地分布呈非正态分布状态),而L1曲线较为修匀的状态证实,"两田制"改革过程中的组织实施干预的有效性都是相当好的,农民的自主意愿和基本的公平原则得到了尊重,从社区政府施政的角度来评价,L1曲线的耕地分配是一项出色的政绩。L2曲线是"均田制"下人均耕地的正态分布,耕地的均分程度是相当高的,耕地分配的基尼系数仅仅为0.14。因此,曲线L2和L1相比,平度市农村"两田制"改革确实在一定程度上打破了耕地均分的既定格局,大约有1/3农户的耕地作了调整,这是竞争机制引起的变化。

---

① 农业部试验区办公室曾组织研究力量对平度的"两田制"做过专门的研究。他们先是随机抽取100个村作为调查的抽样。对100个村按人均收入水平排队,以村有耕地面积为抽样指标,等距离选取11个样本村;在每个样本村内按农户的人均收入水平排队,以农户拥有的耕地面积作为抽样指标,等距离抽得121户农户;在此基础上进行抽样调查,有效样本数为120户。详见蒋中一、陈子光、贾彦海,"平度市的'两田制'改革和政策效果分析",《中外学者论农村》,华夏出版社,1994年10月第1版。



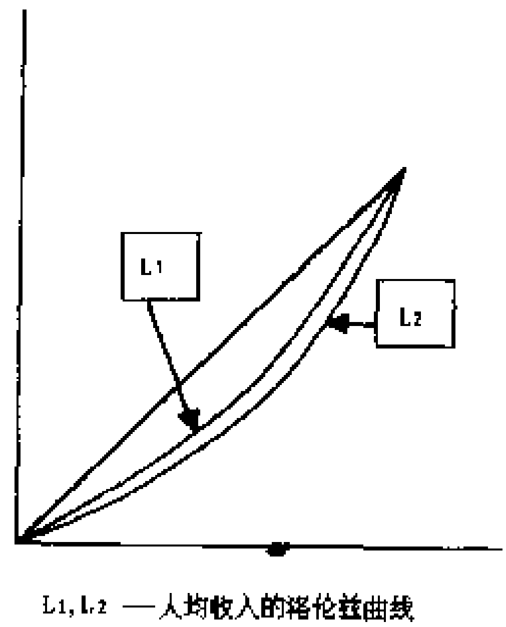
L1——样本农户的耕地数量分布

L2——对照组农户的耕地数量分布

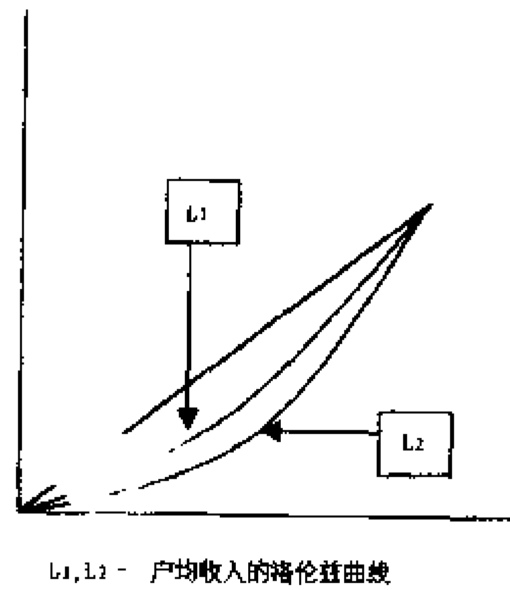
图 1

2. 公平原则基点的转移

我国人均耕地不足 1.5 亩，农户家庭又必须承担大部分的社会保障职能，因此在考虑任何重大的农村经济改革政策中，维护社会公平的原则必须置于首位。家庭承包制始于耕地均分，就是因为维护这种公平的价值观会极大降低制度改革的费用。但“均田制”导致了耕地经营效率的损失，在家庭承包制运行数年之后，引起了越来越大的社会关注。如何在既要维持社会公平原则，又要适度改变耕地均分的格局的两难选择中进行均衡，平度市农村“两田制”改革的试验是一种极为有效的探索。对样本农户的户收入、户有耕地和人均收入、人均耕地这两组对应的调查指标，以洛伦兹曲线分别模拟其不均等程度，得到了图 2 和图 3。



L1——人均收入的洛伦兹曲线
L2——人均耕地的洛伦兹曲线
图 2



L1——户均收入的洛伦兹曲线
L2——户均耕地的洛伦兹曲线
图 3

无论是从人均指标所作的统计结果(图 2),还是从户均指标所作的统计分析结果(图 3)来看,耕地分配的不均等程度都大于收入分配的不均等程度。计算得到的基尼系数见下表:

户均指标和人均指标的基尼系数

	户均指标	人均指标
耕地分配的基尼系数	0.31	0.28
收入分配的基尼系数	0.24	0.26

以上的统计分析结果表明:第一,计算得到的基尼系数都不大,反映出平度市农村在耕地分配和收入分配上总体都较为平均,维持了农村社会的公平原则。第二,值得注意的是,耕地分配的基尼系数都大于收入分配的基尼系数,表明"两田制"改革成功地把维持公平原则的基点从耕地分配的均等转移到了收入分配的公平。其普遍意义在于,从资源公平(土地均分)到收入分配公平,在目前农村经济发

展水平阶段内，都起到了维持社会公平原则的作用。平度市农村的改革以收入公平代替了资源公平，使资源被置换出来，就为引入市场机制，促使资源更为有效地利用打下了基础。这就是平度市耕地制度改革的成功之处。

三、江苏苏南地区土地规模经营成效分析[①]

江苏省试验区办公室组织了对3县(市)33个示范村1988~1993年的监测，获得了大量数据资料，并召开论证会邀请专家进行分析。多数专家认为：在规模适度、经营得当的前提下，能够稳定提高农业生产的劳动生产率、土地产出率、粮食商品率这“三率”水平。规模经营单位取得的其他成效如下：

1. 促进了试点乡村和农民增加对农业的投入

试验区比较完善的农业积累机制的建立，确保了农业的稳定发展。据33个示范村监测资料反映，1988-1993年的6年间，33个示范村共筹集建农资金4190.47万元，其中，来自国家拨款620.08万元，占筹资总量的14.8%，村均18.97万元，年均103.35万元；集体经济组织建农基金3287.12万元，占筹资总量的78.4%，村均99.61万元，年均547.85万元；农民自筹283.27万元，占总筹资的6.8%。开展试验6年中，示范村累计用于农业投入资金3786.72万元，亩均860多元，加上原有投入亩均300元左右，已提前实现并超过亩均总投资1000元的设计目标。

2. 实现了加快发展农业基本建设目标，改善了农业生产条件

据对33个示范村的追踪监测，到1993年，累计投入农田基本设

① 《全国农村改革试验区苏南土地适度规模经营研讨论证会试验报告》，江苏省农村发展研究中心1994年9月。

施建设资金 1256.37 万元，占农业投入资金总量的 33.18%，村均 38.07 万元，年均 209.4 万元，亩均 276 元，中拖通达面积 42548.62 亩，占总耕地的 97.1%，其他配套设施建设已基本形成体系，为农业生产提供了良好的基础条件，见表 5。

表 5　　1988 ~ 1993 年 33 个示范村农业生产配套设施建设情况表

		1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年
大中拖通达面积	亩	36522.93	38009.35	38082.33	38432.33	38680.56	42548.62
机　　库	平方米	5135.5	7466	8046	9542	9506	12147
村　　均	平方米	155.62	226.24	243.82	289.15	288.06	368
仓　　库	平方米	8493.8	9932.2	11029.2	10347	11672	16581
村　　均	平方米	257.39	300.98	334.22	313.55	353.70	502.5
亩　　均	平方米	0.17	0.21	0.24	0.22	0.26	0.38
晒　　场	平方米	34853.7	43796	53730	53425	61366	74631
村　　均	平方米	1056.17	1327.15	1628.94	1618.94	1859.58	2261.55
亩　　均	平方米	0.71	0.94	1.17	1.16	1.36	1.70

示范村累计用于添置农业机械的资金总量达 923.34 万元，占农业总投入的 24.38%，村均 27.89 万元，年均 153.89 万元；拥有农机总动力 2.31 万千瓦，村均 700 千瓦，亩均 0.53 千瓦。农业机械化水平大幅度提高：33 个村 1993 年机耕率为 100%，比 1988 年提高 10 个百分点；机开沟率 82.5%，比 1988 年提高 30 个百分点；机植保率 100%，比 1988 年提高 45 个百分点；三麦机收率 99.6%，比 1988 年提高 67.6 个百分点；水稻机收率近 50%，比 1988 年提高 40 个百分点；灌排全部机械化。根据无锡县测算，机械化水平的提高使得每亩年活劳动投工量由 70 年代的 60 多个减少到约 15 个，机械化程度高的示范村年亩均活劳动投工量已不足 10 个。示范村 1988 ~ 1993 年末农业机械拥有情况见表 6。

表 6　　1988～1993 年 33 个示范村拥有农业机械情况表

			单位	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年
农机原值	总值		万元	765.23	970.19	991.75	1070.35	1202.45	1254.2
	1. 村均		万元	23.19	29.4	30.05	32.44	36.44	38.01
	2. 亩均		元	156.09	206.74	215.47	232.44	265.77	286.11
农机动力	总动力		千瓦	15939.9	18506.34	19109.5	18761.1	19580.8	23101.2
	1. 村均		千瓦	483.03	560.8	579.08	568.52	593.36	700.04
	2. 亩均		千瓦	0.33	0.39	0.42	0.41	0.43	0.53
农作机械配套情况	大、中拖拉机	总数	台	93	118	121	138	147	162
		村均	台	2.82	3.58	3.67	4.18	4.45	4.91
	插秧机械	总数	台	75	93	125	143	147	154
		村均	台	2.27	2.82	3.97	4.33	4.45	4.67
	收割机械	总数	台	85	120	130	153	163	191
		村均	台	2.58	3.64	3.94	4.64	4.94	5.79
	其中	联合收割	台	74	99	107	136	148	161
		村均	台	2.24	3	3.24	4.12	4.48	4.88
	植保机械	总数	台	264	268	375	393	367	408
		村均	台	8	8.12	11.36	11.91	11.12	12.37
	运输机械	总数	台	48	77	59	116	164	221
		村均	台	1.45	2.33	1.79	3.52	4.97	6.70
	排灌机械	总数	台	224	232	227	243	244	269
		村均	台	6.79	7.03	6.88	7.36	7.39	8.15

示范村累计用于服务体系建设投入资金总量 904.29 万元，占农业总投入的 23.88%，村均 27.4 万元，年均 150.72 万元。目前格局是村村健全了服务体系，并全部达到了“五有六统一”标准，农户的农事作业尤其是规模经营农户的产前、产中、产后服务大部分已由服务体系所承担。累计用于科技兴农、桥梁、中拖道路等其他方面的投入总量为 702.72 万元，村均 21.3 万元。

后 记

本书即将付梓之际，我们农村改革试验区坚持了 11 年的这项关于基本制度问题的研究，已经通过专家评审，获得 1999 年度农业部“科技进步一等奖”。从《农民日报》1999 年 9 月 1 日公布的获奖项目中可以看到，一等奖中属于软科学的只有 2 项。这个项目获奖的确是件好事，一方面表明这个项目的研究水平得到了初步肯定，所有在这项研究中支持我的老师和同仁的热情和心血没有白费。另一方面，也是更为主要的，是作者但愿能以此告慰长期在各地农村基层改革试验区[①]做了大量调研工作的干部和配合我们的试验工作的群众。因为在通过项目评审时，专家组组长张晓山教授明确指出：我们对这项研究的肯定，首先是对试验区无数基层干部群众的默默奉献精神的高度评价。作为这个项目的主持人之一[②]，我也只能认真进行课题研究，总结他们创造的新鲜经验，以此报答那些长期在试验区任劳任怨的人。

本书个案资料和经验材料主要来自于多年来我们对农村试验区的调研。应该说，把“试验”这种自然科学通过不断进行“试错”来求得真理的方法，用于决策科学化研究，本身就是异想天开的尝试。因为决策理论的特殊性不存在允许研究人员“证伪”的客观条件。好在

---

① 中国农村改革试验区创办于 1987 年，具体情况可参考由杜鹰、温铁军等主编的《认识与实践的对话》，中国农业出版社 1997 年 12 月第 1 版。

② 以基本制度为题的研究，自 1995 年以来前后申报过 3 个课题。1995 年第一次申报农业部软科学资助时，按照规定由当时农研中心主管科研的副主任杜鹰研究员担任课题主持人，本人任课题组长；后来再向国家社科基金和中国改革研究基金会申报的课题，则由作者担任课题主持人兼课题组长。

我属于那批与共和国一起长大的“热血中年”,我和大多数同事也是认真的。如果我们迄今为止的大多数项目教训大于经验,或者在试验阶段“种下龙种”,而到中试或推广时却不期然地“收获跳蚤”,那本来就是体现了“试验”这种方法特有优势的必然结果。因此,这本书也是有感而发,算是我对11年来从事农村试验区的项目调查和监测评估中形成的感性认识的归纳,是利用这个难得的理论研究见之于农村实践的机会向各地基层干部群众学习的总结。我深知这个句号画得不可能圆满,只能企望读者批评指正。

本书是在多个课题成果研究的基础上写成的:最初是1991～1993年在农业部农研中心立项的对试验区主要项目进行的阶段性总结;接着是1993年我参与杜润生老先生主持的农村集体化问题研究的部分工作,组织开展了六七十年代集体经济组织的台账收集整理和农户访谈调查。后来,1995年在农业部以“中国农业基本经营制度研究”立项得到资助,列为8个重点课题之一。取得初步成果之后,该项研究又以“我国农业的稳定性与基本制度研究”得到中国改革研究基金会资助,以“中国农业基本经营制度研究”得到国家社会科学基金的支持,均被列为1997年度课题。我所在的农业部农村改革试验区办公室大部分工作人员参加了课题组。课题组副组长朱守银,成员为廖洪乐、张照新、关哲、方炎、闫辉、王倩、李秀玲。此外,中国社科院张晓山,中国人民大学温历,农研中心蒋中一、陈于光、曹力群等在有关调研中也做了大量工作。在此一并致谢。

1997年以来,我们结合全国农村试验区的10年总结,对农村基层的土地、财产、农户、企业、流通、组织、税费、产业化等多种专题进行了调研,收集了大量个案和数据,其间香港科技大学龚启圣博士参与讨论、指导,并资助了对解放前和集体化时期农村制度变迁问题的调查研究,作者利用当时在中国农业大学读在职研究生的机会,恭请我的导师俞家宝、詹玉容教授夫妇指导,由冯开文副教授安排了多名研究生协助调查,并对解放前、后和集体化时期农村历史资料进行整

理分析。经过长期的多方努力，终于具备了完成该课题的资料基础。我们一再提出的关于加强农业基本经营制度建设的建议，也在1998年中央十五届三中全会形成的关于农业与农村工作的指导性文件中予以明确和重申。

有鉴于此，本书既有我的导师和同仁的劳动，也有各地试验区办公室调研人员的辛苦；而且更主要的是萃取了在试验区覆盖的21个省市自治区、164个市县地8000万农民群众的制度创新活动。与中国农民悲壮的美学意义的伟大相比，本书也只能是沧海之一粟。

作　者

1999年12月于北京芍药居

[General Information]
书名=中国农村基本经济制度研究
作者=
页数=506
SS号=0
出版日期=

封面
书名
版权
前言
目录
正文